



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2000

---

**Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess:  
Deutschland, Niederlande und Schweiz im Vergleich**

Widmer, Thomas ; Schenkel, Walter ; Hirschi, Christian

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-163039>

Published Research Report

Published Version

Originally published at:

Widmer, Thomas; Schenkel, Walter; Hirschi, Christian (2000). Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess: Deutschland, Niederlande und Schweiz im Vergleich. Bern: BBL/EDMZ.



**Verkehr und Umwelt**  
Wechselwirkungen Schweiz–Europa  
Nationales Forschungsprogramm **NFP 41**

**Transport et environnement**  
Interactions Suisse–Europe  
Programme national de recherche **PNR 41**

**Transport and Environment**  
Interactions Switzerland/Europe  
National Research Programme **NRP 41**

**Bericht D13**

**Thomas Widmer  
Walter Schenkel  
Christian Hirschi**

# **Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess**

**Deutschland, Niederlande und Schweiz im Vergleich**

## **Impressum**

Autoren: WIDMER Thomas, SCHENKEL Walter, HIRSCHI Christian  
Titel: Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess  
Untertitel: Deutschland, Niederlande und Schweiz im Vergleich  
Reihe: Berichte des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“, Bericht D13  
Ort, Jahr: Bern, 2000  
Herausgeber: Programmleitung NFP 41 (Nationales Forschungsprogramm  
„Verkehr und Umwelt, Wechselwirkungen Schweiz-Europa“)  
Bezug: BBL/EDMZ, CH-3003 Bern  
Fax +41 - 31 - 325 50 58; [www.admin.ch/edmoz](http://www.admin.ch/edmoz)  
EDMZ-Bestellnummer: 801.689.d

### **Mitarbeit an diesem Bericht:**

Dr. Thomas Widmer, Christian Hirschi, Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft, Karl-Schmid-Strasse 4, CH-8006 Zürich

Dr. Walter Schenkel, Muri & Partner, Limmatquai 1, CH-8001 Zürich

### **Begleitgruppe des NFP 41, Modul D**

**Leitung:** Felix Walter, Programmleiter

#### **Weitere Mitglieder:**

Jean-Daniel Blanc, SBB GD

Frédéric Bosset, Barbara Eugster, Christoph Haldimann, Stefan Loewenguth, Thomas Schwendimann,  
Bundesamt für Verkehr

Matthias Gygax, Eidgenössische Finanzverwaltung

Daniel Klingele, Integrationsbüro EDA/EVD

André Nietlisbach, Sektion Planungsfragen Bundeskanzlei

Dr. Jörg Oetterli, Expertengruppe NFP41

Alexander Rist, Bundesamt für Raumentwicklung / Dienst GVF UVEK

André Schrade, Abteilung Luftreinhaltung BUWAL

Dr. Daniel Wachter, Bundesamt für Raumentwicklung

Rudolf Zumbühl, TCS Schweiz

Forschungsteams des Moduls (Projekte Kux, Lundsgaard-Hansen, Maibach, Ott, Oliva, Blöchliger, Maggi, Güller, Vatter)

Das Projekt wurde vom Dienst GVF im Bundesamt für Raumentwicklung finanziell unterstützt.

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen der mitfinanzierenden Institution, des Nationalfonds, der Expertengruppe, der Programmleitung oder der Begleitgruppe übereinstimmen muss.

Abdruck mit ausdrücklicher Quellenangabe erwünscht. Kommerzielle Nutzung vorbehalten. Belegexemplar erbeten an die Programmleitung.

## Inhaltsübersicht

Kurzfassung.....	K-1
Résumé .....	R-1
Summary .....	S-1
 Inhaltsverzeichnis .....	 I
Abkürzungen .....	V
1. Einleitung.....	1
2. Fragestellung, Theorie und Hypothesen.....	3
3. Methodisches Vorgehen .....	33
4. Länderspezifische Rahmenbedingungen und Problemlagen.....	39
5. Fallstudie Deutschland .....	55
6. Fallstudie Niederlande.....	93
7. Fallstudie Schweiz.....	127
8. Fallstudienvergleich .....	165
9. Folgerungen und Empfehlungen .....	185
10. Literatur, Dokumente und Interviews .....	189



## Kurzfassung

### 1 Das Wichtigste auf einer Seite

Wie kann die Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik verbessert werden? Dies ist die zentrale Fragestellung, welcher das vorliegende politikwissenschaftliche Forschungsprojekt nachgeht. Im Bericht werden zunächst aus theoretischen Überlegungen zu Nachhaltigkeit und Akzeptanz konkrete Hypothesen abgeleitet. Wichtig dabei sind Aussagen über Akteure und ihre Netzwerke sowie die Verwendung von politischen Steuerungsinstrumenten. Wir rückten also die Prozessqualität, d.h. wie und in welcher Form diskutiert, verhandelt und vermittelt wird, ins Zentrum des von uns verwendeten Nachhaltigkeitsbegriffes. Ausserdem wurden aus der Vielfalt von möglichen Themen drei Massnahmenbündel ausgewählt: Verkehrsmanagement in Agglomerationen, Infrastrukturfinanzierung von Grossprojekten und kombinierter Güterverkehr, insbesondere Terminals. Unter Anwendung dieses Analyserasters ging es einerseits darum, die Akzeptanz möglicher Massnahmen in der Schweiz prüfen. Andererseits wurde die Aussagekraft dadurch erhöht, dass der Fallstudie über die schweizerische Verkehrspolitik die Fallstudien Niederlande und Deutschland gegenübergestellt wurden. Beim Vergleich dieser drei Staaten wurde darauf geachtet, dass die Analyse der drei ausgewählten Massnahmenbündel in den Kontext von länderspezifischen politischen Strukturen und Prozessen sowie Problemlagen eingebettet wurde. Es ging also nicht allein um die Frage, wer von wem lernen kann, sondern auch darum, wie die Begriffe Nachhaltigkeit und Akzeptanz jeweils verstanden werden und warum der politische Prozess in den Vergleichsstaaten so und nicht anders abläuft. Nur auf diese Weise war es letztlich gerechtfertigt, auf besondere verkehrspolitische Vor- und Nachteile in den drei Staaten zu sprechen zu kommen.

Über eine Vielzahl von Experteninterviews hatten wir Gelegenheit, mit Vertretern aus Praxis, Politik und Wissenschaft im In- und Ausland Rahmenbedingungen, spezifische Umsetzungsprobleme und mögliche Verbesserungen des politischen Prozesses zu diskutieren. Die Expertenaussagen wurden verglichen und ergänzt mit den Ergebnissen aus der Analyse von Dokumenten und Sekundärdaten.

In Deutschland stand die Verkehrspolitik bis Ende der neunziger Jahre im Zeichen der Wiedervereinigung bzw. Förderung der neuen Bundesländer. Erst mit der neuen Bundesregierung wurde schrittweise wieder eine gesamtdeutsche Perspektive eingenommen. Der Begriff der Nachhaltigkeit gewinnt seither in der deutschen Verkehrspolitik klar an Bedeutung. Massnahmen, welche in diese Richtung gehen, sind die Mineralölsteuer, die Lkw-Gebühr und das sogenannte Antistauprogramm. Dahinter steht die Überlegung, dass die Infrastrukturinvestitionen für Strasse, Schiene und Wasserwege gerechter verteilt werden sollen. Ein Akzeptanzproblem hat die Deutsche Bahn AG; sie wird für die schleppende Umsetzung der Programme im Personen- und Güterverkehr verantwortlich gemacht. In den Niederlanden dreht sich die Verkehrspolitik um die sogenannte Mainport-Policy, d.h. die Zugänglichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Häfen. Nachhaltigkeit in der Verkehrspolitik wird als langfristiges Konzept verstanden. Neben der im Bau stehenden Betuweline arbeiten Ministerien und wissenschaftliche Beratungsorgane an innovativen Verkehrsmodellen. Darunter leidet z.T. die Umsetzung von kurz- und mittelfristigen Massnahmen. In der Schweiz hat die Transitproblematik eine gewisse Dominanz. Der Schienenverkehr und seine Finanzierung stossen auf ausnehmend hohe Akzeptanz. Für die Akzeptanz von Lenkungsabgaben ist z.T. der Problemdruck einfach zu gering.

Hinsichtlich der Prozessqualität lässt sich zusammenfassen, dass sich die direkte Demokratie in der schweizerischen Verkehrspolitik bewährt hat. Es konnten relativ stringente und nachhaltige Gesamtlösungen gefunden werden. In gewissen Bereichen, so zum Beispiel in der Agglomerations- und Terminalpolitik, könnten die niederländischen Ansätze mit den Schwerpunkten Regionenbildung, Raumordnung und Public-Private-Partnership herangezogen werden. In Deutschland gab es Versuche mit der Bildung von offenen Akteurnetzwerken.

## 2 Die Vergleichsdimensionen

Das vorliegende Forschungsprojekt, das im Rahmen des Schweizerischen Nationalen Forschungsprogramms „Umwelt und Verkehr“ (NFP 41) durchgeführt wurde, befasst sich mit einer politikwissenschaftlichen Fragestellung. In der Schweiz wird Akzeptanz verkehrspolitischer Strategien häufig als eine Frage von Volksabstimmungen gesehen. Wir gehen aber davon aus, dass es ebenso wichtig ist, wie Abläufe und Akteure in den Phasen der Politikformulierung und der Umsetzung organisiert sind. Konkret geht das Projekt der Frage nach, wie die Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess gesteigert werden könnte. Wir vermuten, dass einzelne Massnahmen und Politikbereiche so verknüpft werden müssen, dass Kosten und Nutzen besser verteilt und sogenannte „win-win“ Situationen geschaffen werden können (siehe dazu auch das sog. Netzwerkmanagement in Kickert et al. 1997).

Analytisch gingen wir folgendermassen vor: Zum einen hatten wir für den Fall Schweiz einen Syntheseauftrag bezüglich der bisher abgeschlossenen Projekte innerhalb des NFP 41 auszuführen. Aus der Vielfalt von möglichen Themen wählten wir die folgenden drei Massnahmenbündel aus:

- **Verkehrsmanagement in Agglomerationen**, weil hier eine Vielzahl von Steuerungsprinzipien (Gebot/Verbot, Information, Anreiz, Subventionen, etc.) angewendet werden (*Auswahlkriterium „Steuerungsinstrumente“*).
- **Infrastrukturfinanzierungen von Grossprojekten**, weil hier eine relativ klare Unterscheidung zwischen Verkehrsträgern getroffen werden kann (*Auswahlkriterium „Verkehrsträger“*).
- **Kombinierter Verkehr**, besonders **Terminals**, weil hier häufig mit Nachhaltigkeit argumentiert wird (*Auswahlkriterium „Nachhaltigkeit“*).

Zum anderen war uns daran gelegen, die Perspektive zu erweitern und die schweizerischen Konzepte mit jenen in Deutschland und den Niederlanden zu vergleichen. Dabei standen die folgenden Annahmen im Vordergrund:

- In der **Schweiz** hat die Transitproblematik eine gewisse Dominanz. Damit verbunden sind natürlich die hohen Infrastrukturinvestitionen. Die Schweiz steht sozusagen im Zentrum der europäischen Verkehrspolitik und kann trotzdem nur marginal daran mitwirken.
- In den **Niederlanden** dreht sich vieles um die sogenannte Mainport-Policy bzw. um die Zugänglichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Luft- und Seehäfen. Mit der Schweiz verbindet sich das Interesse am alpenquerenden Transitverkehr.
- In **Deutschland** ist nach wie vor das Thema Wiedervereinigung bzw. Förderung der neuen Bundesländer sehr präsent, auch wenn die neuen Investitionsprogramme wieder eine eher gesamtdeutsche Perspektive einnehmen. Die föderalistischen Strukturen sind mit jenen der Schweiz vergleichbar. Zwischen den beiden Staaten findet ein relativ intensiver Informationsaustausch statt.

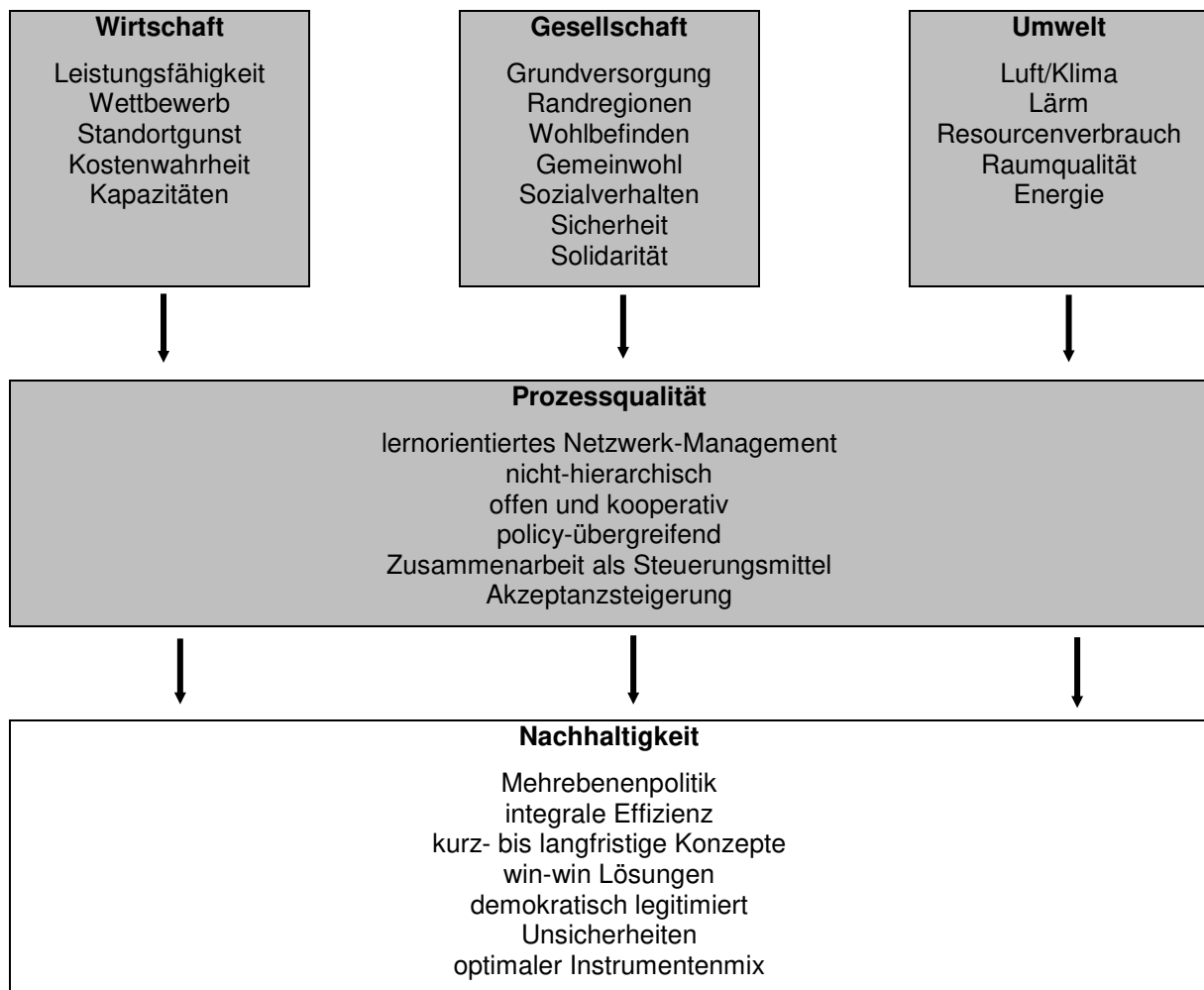
Die Vergleichsländer wurden nicht zuletzt auch deshalb ausgewählt, weil sie in zentralen Punkten Parallelen mit dem schweizerischen politischen System aufweisen, nämlich im Falle Deutschlands der föderalistische Staatsaufbau und bei den Niederlanden die konsensorientierte politische Struktur.

### 3 Begriffe und theoretischer Hintergrund

#### 3.1 Nachhaltigkeit

Die zunehmende Mobilität ist zu einer immer grösseren Belastung für Umwelt und Mensch geworden. Dahinter stehen an sich neutrale Entwicklungen: a) Gesellschaftliche Entwicklungen wie Emanzipation und Individualisierung, b) ökonomische Entwicklungen wie veränderte Produktionsorganisation und Internationalisierung und c) technologische Entwicklungen wie neue Infrastruktur- und Verkehrsmittelangebote. Mobilität hat also positive wie negative Auswirkungen. Allerdings besteht zunehmend die Gefahr, dass die positiven ökonomischen und sozialen Aspekte durch die negativen ökologischen Folgen neutralisiert werden (Baggen 1994: 22-6).

**Darstellung K.1: Mit Kooperation zu einer nachhaltigen Entwicklung**



Das Konzept der Nachhaltigkeit versucht nun die Widersprüche dieser Entwicklungen aufzulösen. Dabei geht aber häufig vergessen, dass Nachhaltigkeit im Grund ein normatives Konzept ist, welches weder von der Wissenschaft noch von der Politik allgemeingültig definiert werden kann (siehe dazu auch Ernst Basler&Partner 1998). Neben den Kriterien Umwelt-, Wirtschafts- und Sozialverträglichkeit ergänzen wir den Begriff deshalb mit dem Kriterium Prozessqualität (siehe Darstellung K.1). Beim Versuch, ökologische, soziale und wirtschaftliche Entwicklungen unter einen Hut zu bringen, treten mit grosser Wahrscheinlichkeit Konflikte auf, die nicht von heute auf morgen gelöst werden können. Nachhaltigkeit braucht also langfristige Lernprozesse,



in deren Verlauf sich auch ethische und moralische Werte etablieren können (Baker et al. 1997, Cameron/Wade-Gery 1995).

Die Verankerung des Nachhaltigkeitsbegriffes bedeutet aber noch nicht, dass dieser auch akzeptiert und umgesetzt ist. Mit Sicherheit kann man sagen, dass es schwierig ist, Akzeptanz für umfassende, langfristige Konzepte zu beschaffen, wie dies der Begriff der Nachhaltigkeit verlangt. Was aber ist Akzeptanz eigentlich?

### 3.2 Akzeptanz

Wird in der Schweiz der Begriff der Akzeptanz verwendet, so gehen viele zunächst einmal von der breiten Akzeptanz in der Bevölkerung aus; die Akzeptanz der Bevölkerung ist in der Schweiz aufgrund der vielen Volksabstimmungen auf allen föderalen Stufen relativ leicht zu messen. Die Suche aber nach adäquaten Problemlösungen und nach politischem Konsens in frühen Politikprozessphasen läuft häufig sehr formell über Anhörungen und Vernehmlassungen ab; die Akzeptanz bei den beteiligten Akteuren in der Politikformulierungsphase bleibt unklar. In Deutschland und den Niederlanden ist dieser Sachverhalt tendenziell umgekehrt: Von den Äusserungen und Einstellungen der politischen Parteien, Interessengruppen und Medien wird relativ rasch auf die breite Akzeptanz in der Bevölkerung geschlossen. Ob dem tatsächlich so ist, bleibt aber häufig eine offene Frage. Bekanntlich stossen auch Meinungsumfragen an Grenzen ihrer Aussagekraft.

Der Akzeptanzbegriff meint definitionsgemäss eine positive, tolerierende Einstellung gegenüber normativen Prinzipien und Regelungen. Im Gegensatz zu den drei Säulen des Nachhaltigkeitsbegriffes – Wirtschaft, Umwelt und Soziales – ist Akzeptanz keine oder nicht nur eine objektive Einstellung. Akzeptanz ist stark subjektiv und demzufolge auch „manipulierbar“. Politische Systeme versuchen Akzeptanz in erster Linie mittels Kommunikation und Interaktion herzustellen. Die Akzeptanzbeschaffung kann sowohl als einseitiger wie als zweiseitiger Prozess ablaufen: Bei der einseitigen Akzeptanzbeschaffung wird im Prinzip davon ausgegangen, dass sich die Betroffenen der Ansicht der Behörden unterordnen sollen. Bei der zweiseitigen Akzeptanzbeschaffung wird davon ausgegangen, dass sich sowohl die Betroffenen wie die Behörden von gewohnten Verhaltens- und Aktionsmustern lösen und sich gegenseitig annähern. Dazu braucht es aber früh einsetzende, flexible und offene Mitwirkungsverfahren, welche die subjektive Betroffenheit von Interessengruppen und der Bevölkerung ernstnehmen (Weidner 1993).

In der Wissenschaft wird davon ausgegangen, dass auf individuelle Einstellungs- und Verhaltensmuster ausgerichtete Strategien kaum zu einer nachhaltigen Verkehrspolitik führen. Hingegen hat das Umweltbewusstsein, insbesondere aber die Einsicht, dass eine umweltpolitische Massnahme auch wirtschaftlich interessant sein kann, einen Einfluss auf die Akzeptanz, zumal heute die individuelle Wahrnehmung globaler Umweltbedrohungen – zum Beispiel im Vergleich mit der Waldsterbensdebatte Mitte der achtziger Jahre – äusserst gering ist (Franzen 1997). Bei überregionalen Umweltproblemen können sich Entscheidungsträger also nicht auf die Umweltsensibilität der Betroffenen verlassen, sondern es braucht Verfahren und Massnahmen, die subjektiv wie objektiv eine „win-win“ Situation herstellen können.

Der von Politikwissenschaftlern beobachtete Trend zu mehr Verhandlung, Dialog und Partizipation wird u.a. dadurch erklärt, dass es einem Staat zunehmend schwerer fällt, auf der Basis traditioneller Entscheidungsverfahren die nötige Akzeptanz für Problemlösungen zu beschaffen (Scharpf 1994). Der Staat ist zunehmend auf die Mitwirkung nicht-staatlicher Akteure angewiesen. Umgekehrt kann er so die Verant-

wortlichkeiten breiter verteilen und sich auf das Prozess- und Netzwerkmanagement konzentrieren; eigentliche „top-down“ Strategien genügen heute nicht mehr und verlieren an Bedeutung (Prittwitz 1996; siehe auch „Der argumentierende Staat“ in van den Daele/Neidhardt 1996).

Die Tabelle, unten, fasst zusammen, welche Faktoren in welcher Prozessphase einen Einfluss auf die mögliche Steigerung der Akzeptanz haben könnten.

**Tabelle K.1: Akteure und Erfolgsfaktoren**

<b>Prozessphasen</b>	<b>Akteure</b>	<b>Erfolgsfaktoren für die Akzeptanz</b>
Politikgenese (agenda setting)	Artikulierer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundlagenwissen</li> <li>• <i>epistemic communities</i></li> <li>• Kommunikation</li> <li>• Zugang zum politischen Prozess</li> </ul>
Politikformulierung	Formulierer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sachkompetenz</li> <li>• Offenheit gegenüber Innovationen</li> <li>• Transparenz des Prozesses (Kommunikation)</li> <li>• Offenheit des Prozesses (Partizipation)</li> </ul>
Politikentscheidung	Entscheider	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Angemessenheit der Entscheidungsebene</li> <li>• Legitimation der Entscheidungsinstanz</li> <li>• Transparenz der Entscheidung</li> <li>• Konsens über die Grundwerte des Entscheids</li> </ul>
Politikumsetzung	Umsetzer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechtmässigkeit</li> <li>• Ordnungsmässigkeit</li> <li>• Wirtschaftlichkeit</li> </ul>
Politikwirkung	Adressaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemwahrnehmung</li> <li>• Einsicht in die Wirksamkeit</li> <li>• geringe Eingriffstiefe (<i>intrusiveness</i>)</li> </ul>

#### **4 Vergleich: Themen, Massnahmen und Akzeptanzbeschaffung**

Mit den Länderstudien galt es vier Hypothesengruppen abzudecken: Hypothesen zur Artikulierung des Nachhaltigkeitskonzeptes, Hypothesen zur Ausgestaltung des politischen Prozesses, Hypothesen zur Ausgestaltung der politischen Massnahmen sowie Hypothesen zu den Rahmenbedingungen und Problemlagen.

Neben umfangreichen Dokumentenanalysen führten wir eine Vielzahl von Interviews in der Schweiz, in den Niederlanden und in Deutschland. Unsere Gesprächspartner kamen aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Gesellschaft. Die Mehrzahl der Gespräche fanden in den Verkehrs- und Umweltministerien bzw. -ämtern statt.

##### **4.1 Grundsatzthemen**

Unsere Erhebungen haben gezeigt, dass in den Vergleichsstaaten fünf Dimensionen im Vordergrund stehen: Europa, Umwelt, Infrastruktur, Finanzierung und Regionen. Diese Dimensionen werden aber z.T. anders interpretiert und mit unterschiedlichen Politikprogrammen bearbeitet. Es sind die folgenden Punkte hervorzuheben:

- Die Dimension **Europa** wird in der Schweiz im Spannungsfeld von Transitfrage und EU-Nichtmitgliedschaft thematisiert; Grossprojekte werden mit europäischen Anforderungen begründet. In den Niederlanden ist das Thema Europa von gerin-

gerer Bedeutung, zum einen weil die Niederlande generell stark international ausgerichtet sind, zum anderen weil Europa ein „innenpolitisches“ Thema geworden ist. In Deutschland ist die EU-Osterweiterung ein wichtiges europäisches Thema in der Verkehrspolitik, weil ein starkes Wachstum des Verkehrs auf der West-Ost-Achse erwartet wird.

- Die **Umwelt** bildete in der schweizerischen Verkehrspolitik stets eine wichtige Argumentationsbasis, in den achtziger Jahren eher mehr, in den neunziger Jahren eher weniger (Schenkel 2000a). In den Niederlanden spielt die Umwelt eine untergeordnete Rolle; weit wichtiger ist die zum Teil dramatische Stausituation. In Deutschland ist das Thema Umwelt stark politisiert, die Tempolimits auf Autobahnen gar ein „Tabuthema“ (Umweltbundesamt 1995). Bei der Durchsetzung ordnungspolitischer Instrumente haben die Schweiz und Deutschland gegenüber den Niederlanden gewisse Vorteile, weil gesetzliche Lösungen schon immer weit häufiger eingesetzt wurden als in den Niederlanden. Bei den Lenkungsabgaben hat die Schweiz den Vorteil, dass sie weder über eine Automobilindustrie noch über einen starken Transportsektor verfügt.
- Die **Infrastruktur** ist in allen drei Vergleichsstaaten ein zentrales Thema, in der Schweiz als vom Volk genehmigte Schienengesamtkonzepte, in den Niederlanden und Deutschland eher als einzelne Grossprojekte (Powell-Ladret 1999, Bruning/Siersma 1994). In den Niederlanden fällt auf, dass „visionäre“ Infrastrukturprojekte fester Bestandteil der Regierungs-Policypläne sind und in erster Linie zu einer Entlastung auf dem bestehenden Verkehrssystem führen sollen (z.B. unterirdisches Transportsystem, Autohochstrassen, Wasserwege für Mittel- und Feinverteilung) (siehe div. RVW-Dokumente).
- Das Thema **Finanzierung** hat in der Schweiz etwas an Aktualität verloren, seit die entsprechenden Vorlagen zur Erstellung und Finanzierung der Grossprojekte (NEAT, Bahn 2000, FinöV) vom Volk angenommen wurden; die hohe Priorität des öffentlichen Verkehrs hat in der Schweiz auch traditionelle Gründe. In den Niederlanden werden grosse, zukunftsorientierte Projekte diskutiert; die Betuweline wird bereits gebaut. In Deutschland steht die Finanzierung nicht mehr im Zeichen des Aufbaus Ost, sondern im Zeichen des Ausgleichs zwischen Strassen- und Schieneninvestitionen (Investitionsprogramm 1999-2002, Antistauprogramm). Deutschland und die Niederlande weisen bei der Schiene gegenüber der Strasse einen Investitionsrückstand auf (Schmuck 1996).
- Mit **Regionen** sind in der Schweiz vor allem die Kantone gemeint. Im Gegensatz zu den Berggebieten wird die Agglomerationspolitik von Bund und Kantonen erst seit wenigen Jahren ernsthaft wahrgenommen (Ecoplan 1999, EJPD/EVD 1999, Mauch et al. 1998). In Deutschland geht es darum, wie weit die neuen Bundesländer in das Europa der Regionen miteingebunden werden können. In den Niederlanden spielt sich die Verkehrspolitik hauptsächlich in der *Randstad* und deren Zufahrtskorridoren ab.

Die übergreifende Beurteilung dieser fünf Dimensionen lässt Schlüsse zur Verankerung des Nachhaltigkeitsbegriffes zu: In der Schweiz wurde der Begriff spät verankert (1997), wobei der Zielerreichungsgrad bei der Umweltverträglichkeit im Vergleich mit Deutschland und den Niederlanden relativ gut ist. Die Niederlande begannen Ende der achtziger Jahre ihre Wirtschafts-, Umwelt- und Verkehrspolitik auf den Begriff der Nachhaltigkeit abzustützen. Trotz der frühen Verankerung in Policyplänen blieb der Erfolg bei der Realisierung eingreifender Massnahmen und in der Folge bei den verkehrsrelevanten Umweltbelastungen aus. In Deutschland genoss der Umweltschutz

einen relativ hohen Stellenwert, wurde aber in den neunziger Jahren durch wirtschaftliche und soziale Probleme etwas verdrängt. Der Begriff der Nachhaltigkeit wurde in Deutschland eher spät verankert (1994). Im Zusammenhang mit dem Strukturwandel in Ostdeutschland konnten umweltrelevante Erfolge verbucht werden; die Verkehrsemissionen nahmen aber weiter zu. In jüngster Zeit ist eine Trendwende in Richtung mehr Nachhaltigkeit im Verkehr erkennbar.

Aus den Theorieansätzen liessen sich drei Problemdimensionen ableiten, mit denen sich moderne westeuropäischen Staaten auseinandersetzen müssen. In der **Policy-Dimension** geht es um die Koordination zwischen verschiedenen Politikbereichen. In der **territorialen Dimension** liegt das Problem darin, dass territoriale Staatsstrukturen (z.B. Bund/Kantone/Städte) häufig nicht mehr mit den tatsächlichen Problemstrukturen übereinstimmen. In der **Akteur-Dimension** spielt die Erkenntnis mit, dass staatliche Stellen immer weniger in der Lage sind, ohne Mitwirkung nicht-staatlicher Stellen Probleme zu lösen. Je nach Dezentralisierungsgrad und Vorhandensein föderalistischer Strukturen haben die drei Staaten Vor- und Nachteile bezüglich dieser Problemdimensionen (siehe dazu auch Schenkel/Serdült 1999).

**Tabelle K.2: Problemdimensionen im Ländervergleich**

	<b>Deutschland</b>	<b>Niederlande</b>	<b>Schweiz</b>
<b>Policy-Dimension</b>	Koordination zwischen Policies schwierig, wegen föderalistischen Strukturen  (eher Nachteil)	Koordination zwischen Policies auf nationaler Ebene, z.T. sehr eigenständige Ministerien  (eher Vorteil)	Koordination zwischen Policies schwierig, wegen föderalistischen Strukturen  (eher Nachteil)
<b>Territoriale Dimension</b>	wenig Dysfunktionalitäten, territoriale Reformen weniger nötig, aber möglich (eher Vorteil)	wenig Dysfunktionalitäten, funktionale Dezentralisation, neue Körperschaften (eher Vorteil)	Dysfunktionalitäten, territoriale Reformen schwierig, Kleinräumigkeit (eher Nachteil)
<b>Akteur-Dimension</b>	Anspruch neuer Akteure ungelöst, Lernpotential gering, wenig langfristige Diskursgremien, politisiert, informelle Akzeptanzbeschaffung  (eher Nachteil)	Anspruch neuer Akteure gelöst, Vielzahl von Gremien, Lernpotential durch Vereinbarungen, wenig politisiert, informelle Akzeptanzbeschaffung  (eher Vorteil)	Anspruch neuer Akteure z.T. gelöst durch direktdemokratische Instrumente, Lernpotential gering, wenig langfristige Diskursgremien, wenig politisiert, formelle Akzeptanzbeschaffung (eher Vorteil)

In der Schweiz ist das Management von flexiblen Akteurnetzwerken nicht stark ausgebildet. Dies hängt mit den in Tabelle 2 dargestellten Problemdimensionen zusammen. Vor allem die Kantone beharren auf ihrer verfassungsmässigen Souveränität und befürchten im Rahmen von neuen, nicht-hierarchischen Zusammenarbeitsmodellen einen Autonomieverlust; die Städte erhoffen sich mehr Handlungsspielraum durch Zusammenarbeit (Klöti et al. 1993). So war es bisher äusserst schwierig eine grenzüberschreitende Agglomerationspolitik zu betreiben, auch wenn Städte und der Bund dies versucht haben. Erst mit der neuen Bundesverfassung werden in Artikel 50 Gemeinden und Städte überhaupt erwähnt; vorher ging der schweizerische Föderalismus von der unangefochtenen Staatshoheit der Kantone aus. In der Gesetzgebung entsprach dies natürlich schon lange nicht mehr der Realität. Ein weiterer Grund ist die direkte Demokratie: Die Suche nach Konsenslösungen wird nicht immer konsequent betrieben, weil davon ausgegangen wird, dass letztlich der Abstimmungskampf und der Urnengang zu einer Entscheidung führen werden. So beginnen die Akteurguppen ab einem bestimmten Zeitpunkt ihre Ressourcen für den Abstimmungskampf zu mobilisieren.

mungskampf zurückzustellen. In den Niederlanden gehört das Bilden von Netzwerken und entsprechendes Verhandeln zur politischen Tradition; in der Literatur wird es zum Teil sogar als Pendant zur schweizerischen direkten Demokratie beschrieben (Bressers und Plettenburg 1997; Gladdish 1991). Umso erstaunlicher ist es, dass zum Beispiel die Betuweline „von oben“ durchgesetzt wurde und deshalb in späteren Prozessphasen viel Opposition provozierte (Bruning/Siersma 1994, Janse 1996, RVW 1998). In Deutschland finden sich Ansätze von Netzwerk-Management in der Agglomerationspolitik und in Vereinbarungen zwischen Staat und Industrie (Mediation GmbH 1996, Hesse 1997). Bezogen auf die grundsätzlichen Problemdimensionen stossen Netzwerklösungen in der Schweiz und Deutschland an föderalistische Grenzen. Besonders in der Schweiz sind die Gebietseinheiten häufig einfach viel zu klein (man beachte allein die Zahl von 26 Kantonen gegenüber der Zahl von 16 Bundesländern in Deutschland); mehr problemorientierte Zusammenarbeit wäre dringend notwendig. Bei konkreten Planungsprojekten sind die Vergleichsstaaten weder besonders schnell noch besonders langsam, unabhängig davon, wie die Staats- und Demokratiestrukturen ausgerichtet sind. Die schweizerischen Beispiele der Schienenprojekte und der Lkw-Lenkungsabgaben zeigen, dass die direkte Demokratie durchaus beschleunigend sein kann (de Jong 1999, Wicki 1999).

#### 4.2 Ausgewählte Massnahmenbündel

Nun gilt es die Schwerpunkte innerhalb der von uns ausgewählten Massnahmenbündel zu vergleichen. Die Aussagen zur Akzeptanz stützen sich auf die Art und Weise, wie die Entscheidungen zustande kommen, und auf die Interviewauswertungen.

**Tabelle K.3: Massnahmenbündel im Ländervergleich**

	<b>Deutschland</b>	<b>Niederlande</b>	<b>Schweiz</b>
<b>Verkehrsmanagement in Agglomerationen</b>	föderalistische Ausrichtung, Bund zahlt Infrastruktur, Kooperation Länder/Städte, Förderung öV, Preissteigerung <b>(tiefe bis mittlere Akzeptanz)</b>	Raum- und Bauordnung (A-B-C-Konzept), nationale Massnahmen, Städte/ <i>Kaderwetgebieden</i> <b>(hohe Akzeptanz)</b>	föderalistische Ausrichtung, kantonale Massnahmen, Förderung öV, Verbünde, Parkierung <b>(mittlere Akzeptanz)</b>
<b>Infrastrukturfinanzierung</b>	zentralisierte Ausrichtung, Aufbau Ost, LKW-Gebühr, Länderquote <b>(mittlere bis hohe Akzeptanz)</b>	zentralisierte Ausrichtung, public-private Partnership, Infrastrukturfonds, eher <b>(tiefe Akzeptanz)</b>	föderalistische Ausrichtung, Abgaben und Steuern, FinöV <b>(hohe Akzeptanz)</b>
<b>Kombinierter Verkehr/ Terminals</b>	Terminalprogramm, Betriebssubventionen, Zugang für Dritte erschwert, Widerstand gegen Zufahrtswege, Missverhältnis Angebot/Nachfrage <b>(tiefe Akzeptanz)</b>	Konzept Inland seit 1998, Subventionen, integrale Betrachtung, Korridore und Regionen, win-win Situation, Transit gelöst, Definition durch Markt <b>(hohe Akzeptanz)</b>	Internationale Ausrichtung (Transit), Mitfinanzierung von Terminals im Ausland, Subventionen an KV-Betreiber im Binnenverkehr, keine staatliche Standortkonzeption für Inlandterminals <b>(hohe Akzeptanz)</b>

Beim **Verkehrsmanagement in Agglomerationen** sind die Unterschiede zwischen der Schweiz, den Niederlanden und Deutschland gering. So versuchen in erster Linie die sub-nationalen Staatsebenen den wachsenden motorisierten Pendlerverkehr in den Griff zu bekommen. Massnahmen sind Parkgebühren, Geschwindigkeitslimiten,

raumplanerische Konzepte und die Förderung des öffentlichen Verkehrs (siehe auch Steenhuis 1999, Walther 1996, Hickmann 2000).

- Verkehrsverbünde gibt es in **Deutschland** seit den sechziger Jahren. Trotzdem stecken die landesweiten Koordinationsbemühungen noch in den Kinderschuhen. In Deutschland wird die Infrastruktur hauptsächlich vom Bund getragen; die Kommunen haben für das Betriebsdefizit aufzukommen. Wegen starken Preissteigerungen und der Umbruchsituation im öffentlichen Verkehr ist die Akzeptanz eher niedrig.
- In den **Niederlanden** sind entsprechende Konzepte stark an die Policypläne der nationalen Ministerien gebunden. Gemeinden und Provinzen sind zwar in den Formulierungsprozess eingebunden, die dafür nötigen Mittel werden aber letztlich von Den Haag bereitgestellt. Ausserdem handelt es sich um eher „weiche“ Massnahmen. Die Akzeptanz ist deshalb relativ hoch.
- Der Kostendeckungsgrad beim öffentlichen Verkehr (öV) ist in der **Schweiz** relativ hoch, wobei auch die Benutzergebühren relativ hoch sind. Deutschland und die Schweiz haben ähnlich hohe Ausgaben für den lokalen privaten Verkehr. Die Infrastrukturausgaben beim öffentlichen Verkehr sind in der Schweiz pro Kopf relativ hoch. Die Akzeptanz für Massnahmen im Agglomerationsverkehr schwankt von Stadt zu Stadt; sogenannte „harte“ Massnahmen und öV-Massnahmen haben es aber in der Schweiz etwas leichter. Für Road Pricing dürfte der Problemdruck in der Schweiz eher zu niedrig sein.

Bei der **Infrastrukturfinanzierung** stehen die drei Vergleichsstaaten vor sehr unterschiedlichen Problemen (siehe auch Maibach et al. 1999, Blöchliger et al. 1999, Stil 1996, Klenke 1995):

- In **Deutschland** werden Defizite in der nationalen umweltrelevanten Verkehrspolitik zum Teil dadurch verteidigt, dass entsprechende Systeme vor allem auf europäischer Ebene zum Durchbruch kommen sollten. Ähnlich wird auch in den Niederlanden argumentiert. Bisher stiessen die Infrastrukturfinanzierungsmodelle auf relativ hohe Akzeptanz, seien es die Investitionen in den neuen Bundesländern, seien es die neuen Finanzierungsstrategien der Rot-Grünen Bundesregierung.
- In den **Niederlanden** stehen zur Zeit ökonomisch motivierte Infrastruktur-Grossprojekte im Zentrum der öffentlichen Diskussionen (Schiphol, Hafengebiete, Betuweline). Dabei wird eine Zunahme des Verkehrsvolumens in Kauf genommen. Allfällige Reduktionen betreffen in erster Linie den privaten Motorfahrzeugverkehr, weil Staus und Überlastungen zunehmend die Zugänglichkeit der Häfen in Frage stellen. Die Kritik an den Infrastrukturfinanzierungsmodellen nahm in den letzten Jahren zu. Der Umlagerungseffekt der Betuweline wird angezweifelt.
- Die **Schweiz** strebt eine Reduktion des Verkehrsvolumens auf der Strasse an. Dazu sollen die Grossprojekte Bahn 2000 und NEAT möglichst rasch verwirklicht werden. Die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe als flankierende Massnahme, die gleichzeitig wichtigste Finanzierungsquelle für die grossen Bahninfrastrukturprojekte sein wird, wurde durch die Volksinitiative zum Schutz des Alpenraumes beschleunigt. Zur Verkehrspolitik der EU hat die Schweiz keinen direkten Zugang. Deshalb sieht sie sich immer wieder mit langen und zähen Verhandlungen mit den zuständigen EU-Instanzen konfrontiert, möchte aber gleichzeitig den Anschluss an die transeuropäischen Verkehrssysteme

nicht verlieren. Die Abstimmungsergebnisse zeigen, dass die Infrastrukturfinanzierungsmodelle auf hohe Akzeptanz stossen.

**Kombinierter Verkehr** und **Terminals** sind in allen drei Vergleichsstaaten ein wichtiges Thema, allerdings setzen sie unterschiedliche Schwerpunkte (siehe auch Bukold 1996, Friedli 1996, Thierstein/Schnell 1998; Röder 1996):

- **Deutschland** verfügt über ein Terminalprogramm. Die einzelnen Standorte sind aber z.T. stark umstritten. Ausserdem hinkt es den raumwirksamen Strategieentscheiden der privaten Adressaten hinten nach. Die Güterumlagerung an sich stösst auf unternehmenspolitische Widerstände bei der Deutschen Bahn AG. Ähnlich wie in den Niederlanden wird befürchtet, dass die Güterumlagerung von der Strasse auf die Schiene vor allem den Schiffsverkehr statt den Strassengüterverkehr konkurrenziert.
- Das Terminalprogramm in den **Niederlanden** umfasst allein die Inlandterminals und basiert auf strikt marktwirtschaftlichen Faktoren. Die Hafenterminals haben einen anderen Status und dürfen gemäss EU-Richtlinien nur begrenzt staatlich gefördert werden. Die Akzeptanz ist hoch, nicht zuletzt wegen dem niederländischen Selbstverständnis als Transport- und Logistikland.
- In der **Schweiz** weisen die Massnahmen betreffend Güterumlagerung und Terminals eine hohe Akzeptanz auf; sie steht im engen Zusammenhang mit der hohen Akzeptanz bei der Infrastrukturfinanzierung. Eine eigentliche Terminalpolitik gibt es nicht. Die für die Schweiz bedeutendsten Terminals dienen der Güterumlagerung im Transitverkehr und kommen in Grenzregionen bzw. im grenznahen Ausland zu stehen; die schweizerische Terminalförderung konzentriert sich deshalb vorwiegend auf die Terminals im Transitverkehr. Die City-Logistik fand z.T. Eingang in kantonale und städtische Verkehrskonzepte, scheiterte aber immer wieder am mangelnden Problemdruck.

#### 4.3 Akteure im politischen Prozess

In diesem Kapitel wird auf die Rolle und die Einflussmöglichkeiten der wichtigsten Akteurgruppen eingegangen. Gerade bei den nicht-staatlichen Interessenorganisationen gibt es grosse Unterschiede, auf die nicht immer im Detail eingegangen werden kann. Zugunsten der Vergleichbarkeit müssen die verschiedenen Akteure in Akteurstypen zusammengefasst werden:

- Die **Verkehrsministerien** haben zwar den grössten Einfluss auf die Verkehrspolitik, sie haben sich aber in den neunziger Jahren in Richtung Nachhaltigkeit verändert. Dadurch ist bis zu einem gewissen Grad der Einfluss der Umweltministerien zurückgegangen.
- Die **Umweltministerien** (in der Schweiz das Umweltamt) haben in den drei Vergleichsstaaten eine Korrekturfunktion. Ihr Einfluss hängt stark vom allgemeinen Umweltbewusstsein und von der Wissenschaft ab. Zur Zeit sind die Umweltanliegen eher wieder im Aufwind. In der Schweiz sind Umwelt und Verkehr auf Bundesebene neuerdings in demselben Departement vereinigt. In Deutschland hängt der zunehmende Einfluss des Umweltministeriums vom grünen Koalitionspartner ab.
- Eher schwierig einzuschätzen ist der Einfluss der **Finanzministerien**. Bei der Ausarbeitung von Finanzierungsmodellen für die Verkehrsinfrastruktur sind zwar die Verkehrsministerien federführend, sie müssen sich aber intensiv mit den Finanzministerien absprechen. In den Niederlanden ist der Einfluss des Finanzmi-

nisteriums eher gross, zumal die Finanzflüsse noch sehr zentral gesteuert werden. Auch zweckgebundene Einnahmen sind eher selten.

- Klare Unterschiede gibt es bei den **sub-nationalen Ebenen**. In den Niederlanden liegt das Einflusspotential der Städte und Gemeinden auf derselben Ebene wie jenes der grossen Wirtschaftsverbände, während in der Schweiz und Deutschland die Einflussnahme von Ländern, Kantonen und Gemeinden verfassungsmässig gegeben ist.
- Die **Transportunternehmen** verhalten sich tendenziell konservativ, d.h. Anstösse zu Innovationen sind eher von den Verladern zu erwarten. Verloader beginnen mehr und mehr betriebswirtschaftliche mit ökologischen Kriterien zu verknüpfen. In der Schweiz fanden die Interessen und Argumente der Transportverbände trotz intensiver Kampagnenführung (LSVA, Projekte im öV) im Parlament und in der Bevölkerung nicht die erhoffte Unterstützung. Auch in den Niederlanden, wo sie traditionell eine starke Position innehaben, geht der Einfluss der Strassenlobby zurück. In Deutschland verhalten sich Transportunternehmen und Automobilverbände zurückhaltend. Ihre Position wird häufig von der Automobilindustrie vertreten. Die Bahnen haben eindeutig Defizite gegenüber dem Strassentransport. In der Schweiz sind dem Umladen auf die Bahn aufgrund der schweizerischen Kleinräumigkeit ökonomische Grenzen gesetzt. In den Niederlanden und Deutschland konkurrenzieren die Bahnen die Binnenschifffahrt.
- Die **Wissenschaft** und Experten dürften in allen drei Staaten einen relativ grossen, indirekten Einfluss haben. In den Niederlanden existiert ein dichtes Netz von staatlichen, halbstaatlichen und privaten Wissenschaftsinstitutionen, welche von politischen, administrativen und gesellschaftlichen Kreisen beigezogen werden. Auch die zunehmend sachorientierten Beratungsorgane der Regierung (Verkehrsrat, Umweltrat) sind eng mit Universitäten und anderen Expertenkreisen verknüpft. Ihre Stimmen werden gehört und können mittelfristig durchaus zu einem Wandel der Politikstrategien führen. In Deutschland und der Schweiz gibt es vergleichbare Räte und Kommissionen zwar auch, aber die Verquickung zwischen Wissenschaft und Politik ist geringer.
- Die **Umweltschutzorganisationen** hatten in der Schweiz einen relativ grossen Einfluss auf die Gestaltung einer nachhaltigen Verkehrspolitik, dies allerdings stets in Koalition mit anderen Akteuren wie politischen Parteien, Kantonen und Gemeinden. In den Niederlanden haben die Umweltgruppen formellen und informellen Zugang zu Entscheidungsträgern und Verwaltungsstellen. In der Verkehrspolitik sind sie erstaunlich zurückhaltend. Auf regionaler Ebene ist deren Protest- und Widerstandspotential relativ gross. In Deutschland verfügen sie über ein relativ grosses Protestpotential; viele Aktionen finden auf lokaler Ebene statt. Mit der Rot-Grünen Koalition haben Umweltschutzorganisationen wieder einen direkteren Zugang zu Verwaltung und Politik. Ihre Strategien beginnen sich auf gesamtheitliche Mobilitätskonzepte zu konzentrieren; von ideologisch fixierten Standpunkten wird zunehmend abgerückt.

Wahl und Anwendung politischer Steuerungsinstrumente hängt z.T. davon ab, wann welche Akteurgruppe im politischen Prozess involviert ist. Die nachfolgende Aufstellung zeigt gewisse Unterschiede in den Vergleichsstaaten. Pro Phase und Vergleichsland muss folgendes hervorgehoben werden:

- **Artikulierer:** In den Niederlanden spielen die Medien eine geringere Rolle als in Deutschland und der Schweiz. An ihre Stellen treten die Beratungsorgane, wie



der Verkehrsrat oder der Umweltrat. In der Schweiz haben Interessengruppen die Möglichkeit, über Volksinitiativen als Artikulierer zu fungieren. Gefordert werden meist restriktive Massnahmen. Aufgrund der ausgeprägten Aufgabenteilung zwischen Regierung und Opposition treten deutsche politische Parteien eher als Artikulierer (und Formulierer) auf als in der Schweiz und den Niederlanden.

- **Formulierer:** Neben den zuständigen Verwaltungsstellen, denen bei der Politikformulierung in allen drei Ländern eine tragende Rolle zukommt, spielen in Deutschland die grossen Parteien eine zentrale Rolle. In den Niederlanden sind die Wirtschaftsverbände und privatwirtschaftliche Unternehmen bei Vereinbarungen als Verhandlungspartner des Staates an der Politikformulierung in direkter Weise beteiligt (Lieverink/Mol 1997). Eine ähnliche Rolle spielen die Provinz-, Gemeinde- und Städteverbände. Für die Schweiz ist einerseits auf die Bedeutung der Kantone und andererseits auf jene der Verbände und Experten hinzuweisen, die im Rahmen von Expertenkommissionen und in Vernehmlassungen an der Politikformulierung mitwirken, allerdings meist in sehr formellen Verfahren. Auch grosse Verbände (Auto, Umwelt, Gewerkschaften) sind meist nur in Koalition mit anderen Akteuren (Parteien, Kantone) referendumsfähig.
- **Entscheider:** Bei der Politikentscheidung hebt sich die Schweiz von den Vergleichsländern in zweierlei Hinsicht ab. Erstens bedingt das Fehlen einer eigentlichen Ministerialebene, dass den Bundesämtern auch auf der Ebene der Entscheide eine zentrale Rolle zukommt (vgl. Vorbereitung der Anträge an den Bundesrat, Ämterkonsultation). Zweitens ist an dieser Stelle auf die Mitwirkung von Volk und Ständen in der Abstimmungsdemokratie zu verweisen. Im Gegensatz zum deutschen Regierungssystem entscheiden die schweizerischen Bundesräte als Kollektiv und sehr unabhängig von der politischen Parteizugehörigkeit.
- **Umsetzer:** In Deutschland und der Schweiz gestaltet sich der Vollzug im föderalistischen System sehr ähnlich, wobei in Deutschland die Zentrale bei der Finanzierung eine wichtigere Rolle spielt als in der Schweiz. In den Niederlanden wird die Umsetzung der Vereinbarungen durch die beteiligte Wirtschaft mitgetragen. Den unteren staatlichen Ebenen kommt grundsätzlich eine deutlich geringere Rolle zu als in den beiden föderalistischen Staaten Deutschland und Schweiz. Dies gilt insbesondere für die Provinzen, die kaum relevant sind, am geringsten noch für die Städte, die teilweise im Vollzugsbereich wichtig sind.

## 5 Empfehlungen: Wie kann Akzeptanz beschafft werden?

Es gibt verschiedene Ansatzpunkte für die drei Vergleichsstaaten, voneinander zu lernen, und zwar sowohl von negativen wie positiven Beispielen. Zusammenfassend lassen sich folgende Empfehlungen formulieren:

## Elf Schritte zur Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik

1. **Direkte Demokratie:** Die direktdemokratischen Instrumente haben einen positiven Einfluss auf die Nachhaltigkeit in der Verkehrspolitik und sollten deshalb eher gestärkt als abgebaut werden.
2. **Langfristige Konzepte:** Da die Schweiz mit der direkten Demokratie und der Konkordanz über Charakteristiken verfügt, welche die Beständigkeit und Verlässlichkeit politischer Entscheide und deren Realisierung erleichtert, sollte vermehrt dafür gesorgt werden, dass fachorientierte Gremien und Beratungsorgane auch längerfristige Konzepte (und Utopien) entwickeln können.
3. **Nachhaltigkeit:** Das Konzept ‚Nachhaltigkeit‘ sollte – wie dies teilweise schon geschieht – mit einem möglichst breiten Ansatz in der Öffentlichkeit kommuniziert und in systematischer Weise verankert werden.
4. **Image des öffentlichen Verkehrs:** In der Schweiz verfügt der öffentliche Verkehr im allgemeinen und die Grundversorgung im besonderen über ein sehr gutes Image, das bewusst gepflegt werden sollte.
5. **Partizipation:** Infrastrukturplanung sollte mit einem differenzierten Beteiligungskonzept gekoppelt werden, um Blockaden zu verhindern.
6. **„Forum Nachhaltige Mobilität“:** Die überregionale und netzwerk-orientierte Zusammenarbeit ist zu stärken, indem eine für alle am politischen Prozess Beteiligten offen zugängliche Plattform geschaffen wird. Dieses ‚Forum Nachhaltige Mobilität‘ sollte Gelegenheiten zum Austausch divergierender Interessen schaffen, um so Kooperation und Lernen zu fördern. Der Einbindung in die traditionellen politischen Prozesse ist dabei besondere Beachtung zu schenken.
7. **„Fonds Nachhaltige Mobilität“:** Es sollte die Einrichtung eines ‚Fonds Nachhaltige Mobilität‘ geprüft werden, dessen Mittel als Anreize für eine nachhaltige Mobilität eingesetzt werden. Die Ausgestaltung des Fonds könnte in Anlehnung an das Programm ‚Energie 2000‘ erfolgen.
8. **Lenkungsabgaben:** Weil Lenkungsabgaben oft auf Widerstand stossen, sollten hier gezielt „win-win“ Situationen gesucht werden.
9. **Anreize für die regionale Verkehrsentwicklung:** Es sollte ein umfassendes Anreizsystem für Gemeinden und Städten geschaffen werden, um auf lokaler und regionaler Ebene nachhaltig orientierte Verkehrskonzepte zu stärken. Anreize können die Erfolgchancen beispielsweise des kombinierten Verkehrs in der Regio- und City-Logistik steigern.
10. **Entflechtungsstrategien:** Die in der schweizerischen Verkehrspolitik ausgeprägt bestehende Verflechtung sollte reduziert werden, indem an die Verkehrsräume angepasste territoriale Einheiten (wie Agglomerationen und Grossregionen) geschaffen und auch mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet werden.
11. **Lernprozesse durch Evaluation:** Lernchancen in der schweizerischen Verkehrspolitik werden bis anhin noch zu wenig genutzt. Um (auch politik- und grenzüberschreitende) systematische Lernprozesse zu unterstützen, sollte die Evaluation systematisch eingesetzt werden.



## Résumé

### 1 Les éléments-clé en une page

Comment améliorer l'acceptation d'une politique des transports durable? C'est cette question qui se trouve au centre du présent projet de recherche en sciences politiques. Ce rapport commence par déduire des hypothèses concrètes à partir de réflexions théoriques sur la durabilité et l'acceptation. Une attention particulière est accordée aux acteurs et à leurs réseaux, ainsi qu'à la manière dont sont utilisés les instruments politiques de commande. L'idée de la « qualité du processus », c'est à dire la forme et le contenu des discussions et des négociations qui le constituent, forment la base de la notion de durabilité que nous employons. Parmi les nombreux sujets éligibles à l'étude, nous avons sélectionné trois ensembles de mesures: la gestion du trafic dans les agglomérations, le financement de l'infrastructure de projets à grande échelle et le transport combiné de marchandises, notamment la politiques des terminaux. À l'aide de cette grille d'analyse, nous cherchons avant tout à examiner l'acceptation de potentielles mesures en Suisse. Afin d'augmenter la valeur significative de nos résultats, nous ajoutons à l'examen de la situation suisse les études de cas des Pays-Bas et de l'Allemagne. Tout en exécutant une étude comparative, nous prenons en compte les structures, le processus politique et les problèmes propres à chaque pays. Nous essayons de tirer de chaque étude de cas des leçons applicables à la Suisse. En outre, nous cherchons à comprendre ce que représentent les notions de durabilité et d'acceptation en Suisse, en Allemagne et aux Pays-Bas, et pourquoi le processus politique se déroule, dans chaque pays, d'une façon et pas d'une autre. Sur cette base, nous nous permettons enfin de proposer une évaluation critique des situations des trois pays en matière de politique des transports.

C'est grâce à de nombreux entretiens avec des experts suisses et étrangers des milieux politiques, administratifs et scientifiques que nous avons pu évoquer les contextes, les problèmes de mise en œuvre et les possibilités d'amélioration du processus politique. À l'analyse de ces entretiens, nous avons ajouté l'étude de documents primaires et secondaires pertinents.

En Allemagne, la réunification et l'aide financière aux nouveaux Länder (unités régionales allemandes) ont dominé la politique des transports jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix. Ce n'est que depuis que le nouveau gouvernement fédéral est en place que l'on voit s'établir dans la politique des transports allemande une perspective plus généralisée et nationale ainsi que la notion de durabilité. Cette nouvelle orientation est illustrée par des mesures comme la taxe sur les produits pétroliers et la redevance poids lourds ou le programme « anti-embouteillages ». Un élément-clé dans ce contexte est la redistribution des investissements en infrastructure entre la route, les rails et les voies navigables. La *Deutsche Bahn AG* se trouve confrontée à un problème d'acceptation : on lui attribue une réalisation tardive des programmes de transport de passagers et de marchandises. Aux Pays-Bas, la politique des transports tourne autour de la « Mainport Policy » qui désigne l'accessibilité et la compétitivité des ports. Pour les Néerlandais, la durabilité dans le domaine des transports est un concept à long terme. Tandis que la construction de la ligne de la Betuwe (*Betuwelijn*) est en cours, les ministères et organes de consultation scientifiques élaborent des modèles de transport innovateurs, une orientation qui désavantage la réalisation de mesures à court et moyen terme. En Suisse, c'est le problème du trafic de transit qui suscite les plus fortes préoccupations. Le transport ferroviaire ainsi que son financement jouissent d'un niveau d'acceptation particulièrement élevé. En revanche, l'acceptation des taxes d'incitation est plus difficile à atteindre, car les problèmes en questions ne sont pas toujours assez pressants. De manière synthétique, on peut dire que le système de démocratie directe suisse a fait ses preuves en ce qui concerne la qualité du processus de la politique des transports. De cette politique sont issues des solutions relativement efficaces et durables. Les politiques suisses d'agglomération et des terminaux pourraient bénéficier de certaines approches Néerlandaises, notamment en matière de formation de régions, d'aménagement du territoire et de partenariat entre les secteurs public et privé. L'Allemagne offre une contribution grâce à ses expériences de formation de réseaux d'acteurs ouverts.

## 2 Dimensions comparatives

Le présent projet de recherche a été exécuté dans le cadre du Programme National de Recherche « Transport et environnement » (PNR 41) et a pour objet un sujet en sciences politiques. En Suisse, l'acceptation des stratégies de politique des transports est souvent perçue en fonction des votations populaires. Nous partons cependant du principe qu'il est tout aussi important d'observer et d'analyser le processus décisionnel et ses acteurs pendant les phases de formulation de politique. De manière concrète, notre projet vise à répondre à la question de savoir comment l'acceptation d'une politique des transports durable peut être augmentée au sein du processus politique. Nous supposons que les mesures individuelles doivent être couplées avec les domaines de politique dans le but d'atteindre une meilleure distribution coûts-utilities et de créer des situations « win-win » (voir aussi la notion de gestion de réseaux chez Kickert et al. 1997).

Notre procédé analytique fut le suivant: d'une part, nous avons la mission d'arriver à une évaluation synthétique des projets déjà réalisés dans le contexte du PNR 41. Parmi de nombreux sujets possibles, nous avons choisi les trois ensembles de mesures suivants:

- **La gestion du trafic dans les agglomérations:** cet ensemble de mesures présente une multiplicité de principes de commande (obligation/interdiction, information, incitation, subventions, etc.) (*critère de sélection* : « *instruments de commande* »).
- **Le financement de l'infrastructure de projets à grande échelle:** ce domaine permet une distinction assez claire entre les différents modes de transport (*critère de sélection* : « *mode de transport* »).
- **Le transport combiné, notamment la politique des terminaux:** les débats en rapport avec ces thèmes font souvent référence à la notion de durabilité (*critère de sélection* : « *durabilité* »).

D'autre part, nous voulions élargir la perspective du cas suisse en y comparant les situations allemandes et néerlandaises. Ces choix s'expliquent par les raisons suivantes:

- **En Suisse,** le problème du trafic de transit et notamment les coûts élevés de l'investissement en infrastructure dominant le débat sur la politique des transports. La Suisse se trouve au centre géographique de la politique des transports européenne, mais ne peut y participer que de manière périphérique.
- **Aux Pays-Bas,** la politique des transports tourne autour de la « Mainport Policy » qui désigne l'accessibilité et la compétitivité des ports maritimes et des aéroports. Comme la Suisse, Les Pays-Bas s'intéressent particulièrement à la question du trafic transalpin.
- **En Allemagne,** la réunification et l'aide financière aux nouveaux Länder sont des thèmes toujours très présents, bien que les nouveaux programmes d'investissements s'inspirent désormais d'une perspective plus généralisée et nationale. Les structures fédéralistes de l'Allemagne sont comparables à celles de la Suisse. Les deux états sont liés par un échange d'informations assez intense.

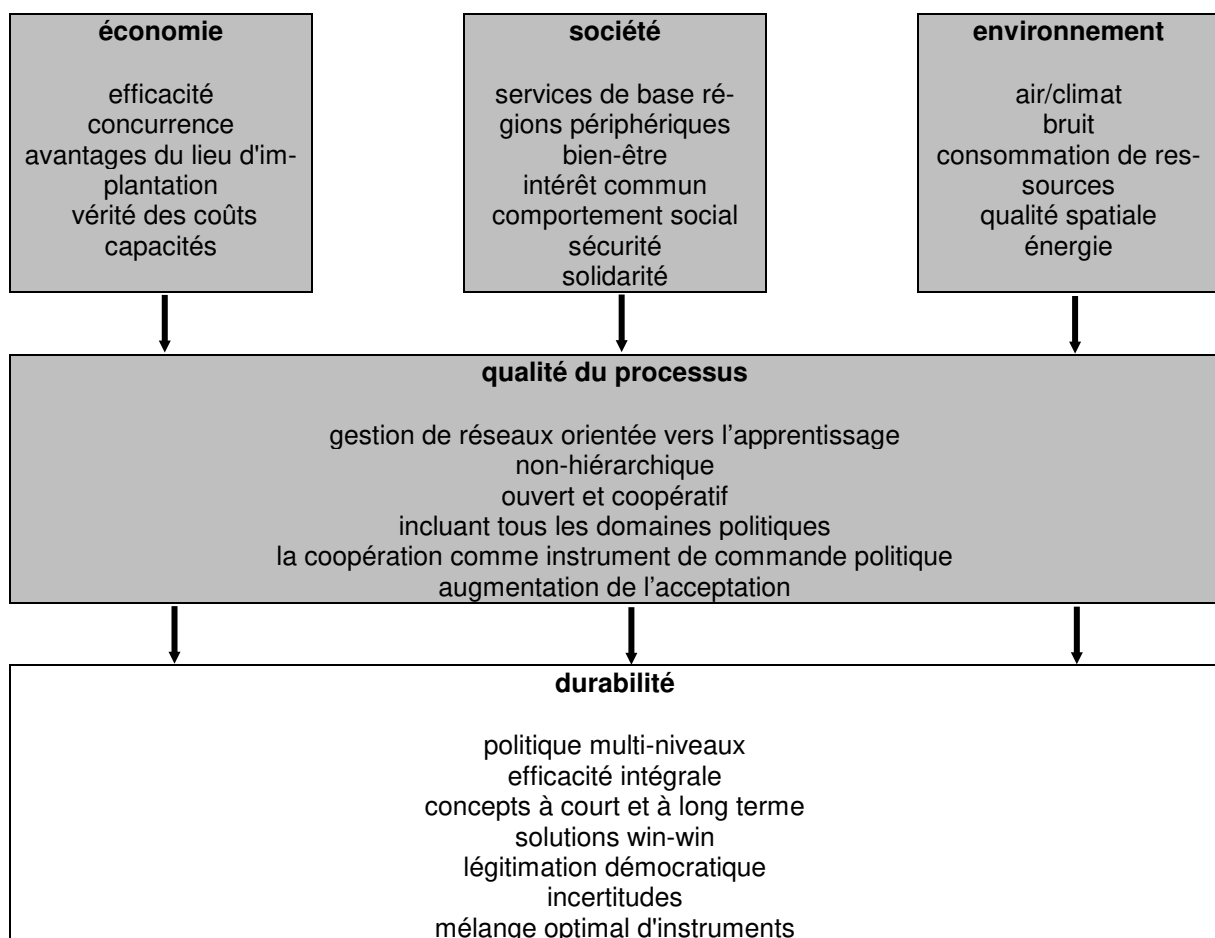
En outre, ces pays ont été sélectionnés en raison des parallèles qui peuvent être tracés entre les systèmes politiques de la Suisse et de l'Allemagne d'un côté (systèmes fédéralistes) et de la Suisse et des Pays-Bas de l'autre (politiques culturelles consensuelles).

### 3 Concepts et bases théoriques

#### 3.1 La durabilité

Le phénomène de la mobilité croissante devient une charge de plus en plus importante pour l'environnement et l'Homme. Cette tendance s'explique par des développements en eux-mêmes neutres: a) développements sociaux, par exemple l'émancipation et l'individualisation, b) développements économiques, par exemple l'organisation de la production et l'internationalisation, et c) développements technologiques, par exemple les nouvelles possibilités en matière d'infrastructure et de moyens de transport. La mobilité a donc des effets aussi bien positifs que négatifs. Le danger de neutralisation des aspects positifs économiques et sociaux par les conséquences écologiques négatives est pourtant bien réel (Baggen 1994: 22-6).

**figure R.1 : Vers un développement durable à travers la coopération**



Le concept de durabilité se donne pour but la résolution des contradictions que présentent ces développements. On néglige cependant souvent que la durabilité est, concept fondamentalement normatif auquel ni la science ni la politique ne peut donner une définition de valeur générale (voir aussi Ernst Basler&Partner 1998). C'est pourquoi, pour compléter la notion de durabilité, nous ajoutons à l'environnement, à l'économie et à l'élément social le critère de la qualité du processus (voir figure R.1). Cette tentative de regroupement de développements écologiques, sociaux et économiques créera très vraisemblablement des conflits qui ne pourront être résolus du jour au lendemain. La durabilité nécessite donc des processus d'apprentissage à

long terme laissant aux valeurs éthiques et morales la possibilité de s'établir (Baker et al. 1997, Cameron/Wade-Gery 1995).

L'ancrage de la notion de durabilité n'engendre cependant pas automatiquement son acceptation et sa mise en œuvre. De surcroît, la procuration d'acceptation pour les concepts globaux et à long terme s'annonce difficile. C'est pourtant une telle base que la notion de durabilité requiert. Tournons-nous maintenant vers la définition de l'acceptation.

### 3.2 L'acceptation

En Suisse, la notion de l'acceptation est souvent liée en premier lieu à l'acceptation populaire. Cette acceptation peut être mesurée assez facilement grâce à la multitude de votations ayant lieu à tous les niveaux fédéraux. Durant les phases plus précoces du processus politique, la recherche de solutions adéquates et d'un consensus politique se déroule souvent de manière très formelle à travers des auditions et des consultations. Par conséquent, le niveau d'acceptation d'acteurs impliqués dans la phase de formulation d'une politique est difficile à entrevoir. En Allemagne et aux Pays-Bas, le cas inverse s'impose fréquemment: des conclusions sur le niveau d'acceptation populaire sont formulées assez rapidement à partir de points de vue exprimés par les partis politiques, les groupes d'intérêts et les médias. Ces affirmations doivent être considérées de manière critique, tout comme les résultats des sondages, limités en tant qu'outils pour mesurer l'acceptation.

La notion d'acceptation désigne une attitude positive et tolérante envers les principes et les réglementations normatifs. Contrairement aux trois piliers de la durabilité – l'économie, l'environnement et le social – l'acceptation est une notion à la fois objective et subjective et, par conséquent, « manipulable ». Pour se procurer l'acceptation nécessaire, les systèmes politiques emploient avant tout la communication et l'interaction. La procuration d'acceptation peut être unilatérale ou bilatérale. Dans le cas unilatéral, les intéressés sont censés se soumettre aux opinions des autorités. En revanche, la procuration d'acceptation bilatérale compte sur les intéressés et les autorités pour se détacher des modèles de comportement et d'action traditionnels afin de se rapprocher mutuellement. Pour que cette procuration d'acceptation fonctionne, il est essentiel d'instaurer, dès le début, un procédé de participation ouvert et flexible prenant au sérieux les préoccupations subjectives des groupes d'intérêts et de la population (Weidner 1993).

La science politique part du principe que les modèles orientés vers les points de vue et les comportements individuels ne peuvent en principe pas mener à une politique des transports efficace. Par contre, la conscience écologique et tout particulièrement la conscience du fait que les mesures écologiques peuvent être intéressantes d'un point de vue financier, ont la capacité d'influencer cette acceptation, d'autant plus que la perception individuelle des menaces de l'environnement globales est désormais extrêmement limitée, en comparaison, par exemple, au débat des années quatre-vingts sur le Waldsterben (Franzen 1997). En ce qui concerne les problèmes écologiques trans-régionaux, les décideurs politiques ne peuvent donc pas compter sur la sensibilité des intéressés envers l'environnement. Ils doivent plutôt chercher à créer des procédés et des mesures ayant pour résultat des situations subjectivement et objectivement « win-win ».

La tendance vers la négociation, le dialogue et la participation observée par les sciences politiques s'explique entre autres par le fait que les états ont de plus en plus de mal à se procurer l'acceptation nécessaire aux solutions de problèmes uniquement sur la base du procédé décisionnel traditionnel (Scharpf 1994). L'état dé-

pend de plus en plus de la collaboration des acteurs non gouvernementaux. Un résultat positif de ce développement est qu'il peut ainsi redistribuer ses responsabilités pour se concentrer sur la gestion de processus et de réseaux. Ainsi, les stratégies purement « top-down » sont aujourd'hui caduques (Prittwitz 1996; voir aussi « Der argumentierende Staat » chez Daele/Neidhardt 1996).

Le suivant tableau présente une synthèse de l'influence que certains facteurs pourraient avoir sur l'augmentation de l'acceptation en fonction des phases pendant lesquelles ils interviennent.

**tableau R.1 : Acteurs et critères de succès**

<i><b>phases du processus dans la prise d'une décision politique</b></i>	<i><b>acteurs</b></i>	<i><b>éléments de succès pour l'acceptation</b></i>
genèse ( <i>agenda setting</i> )	articulateurs	1. connaissances de bases 2. <i>epistemic communities</i> 3. communication 4. accès au processus politique
formulation	formulateurs	5. expertise 6. ouverture à l'égard des innovations 7. transparence du processus (communication) 8. nature ouverte du processus (participation)
prise de décision	décideurs	9. adéquation du niveau de décision 10. légitimation de l'instance décisionnelle 11. transparence décisionnelle 12. consensus sur les valeurs fondamentales de la décision
mise en oeuvre	réalisateurs	13. légalité 14. régularité 15. rentabilité
effets	destinataires	16. perception du problème 17. évaluation de l'efficacité 18. degré d'intervention limité



## 4 Comparaison: thèmes, mesures et procuration d'acceptation

Nous examinons dans notre rapport quatre groupes thématiques d'hypothèses: hypothèses sur l'articulation du concept de durabilité; hypothèses sur la nature du processus politique; hypothèses sur le contenu des mesures politiques; hypothèses sur les conditions générales et les problèmes à affronter.

Notre étude se base sur une importante activité d'analyse de documents, ainsi que sur une multitude d'entretiens tenus en Suisse, aux Pays-Bas et en Allemagne. Nos interlocuteurs représentent les milieux politiques, administratifs, scientifiques et sociaux. Nos entretiens se sont tenus, pour la plupart, dans le cadre de ministères et d'autorités administratives responsables des transports et de l'environnement.

### 4.1 Thèmes principaux

Les résultats de notre étude indiquent qu'il existe cinq dimensions principales dans les trois états comparés. Ces dimensions sont l'Europe, l'environnement, l'infrastructure, le financement et les régions. Cependant, elles sont interprétées de manières différentes et correspondent à des programmes politiques divergents dans chaque pays. Les éléments suivants nous semblent particulièrement importants:

- En Suisse, la dimension de **l'Europe** est caractérisée avant tout par les tensions que créent les questions de transit et de non-affiliation à l'UE. Les projets à grande échelle sont souvent justifiés par des exigences au niveau européen. Aux Pays-Bas, le thème de l'Europe a une signification moins développée, d'une part en raison d'une forte orientation internationale, d'autre part parce que l'Europe est devenue, aux Pays-Bas, un sujet de « politique intérieure ». En Allemagne, l'élargissement de l'UE vers l'est est intimement lié à la politique des transports étant donné que l'on attend une forte croissance des transports sur l'axe est-ouest.
- **L'environnement** a toujours représenté une base d'argumentation importante pour la politique des transports suisse, un peu plus pendant les années quatre-vingts que quatre-vingt-dix (Schenkel 2000a). Aux Pays-Bas, l'environnement joue un rôle subordonné; ce sont les effets économiques de la situation en partie dramatique des embouteillages qui dominent les préoccupations. En Allemagne, le sujet de l'environnement est fortement politisé. Les limitations de vitesse sur les autoroutes sont un « sujet tabou » (Umweltbundesamt 1995). La Suisse et l'Allemagne ont un avantage par rapport aux Pays-Bas en ce qui concerne la mise en place d'instruments d'ordre politique grâce à une tradition plus développée de solutions législatives. Quant aux taxes d'incitation, la Suisse a l'avantage de ne disposer ni d'une industrie automobile ni d'un secteur de transport important.
- **L'infrastructure** est une préoccupation centrale dans chacun des trois pays. En Suisse, elle prend la forme d'un concept ferroviaire généralisé approuvé par le peuple. Aux Pays-Bas et en l'Allemagne, c'est le financement de l'infrastructure de projets à grande échelle qui attire l'attention (Powell-Ladret 1999, Bruning/Siersma 1994). Aux Pays-Bas, les projets d'infrastructure « visionnaires » constituent un élément permanent de la planification politique. C'est de ces projets que l'on attend une décongestion du système des transports présent. Des exemples de projets « visionnaires » sont le transport souterrain, les chaussées élevées, ainsi que l'emploi des voies navigables pour la distribution intermédiaire et détaillée (voir documents divers RVW).

- Le thème du **financement** n'est plus aussi actuel en Suisse depuis que la population a approuvé les projets de plusieurs projets à grande échelle (NLFA, Rail 2000, FTP). C'est également pour des raisons traditionnelles que les transports publics ont une priorité aussi élevée en Suisse. Aux Pays-Bas, on discute de projets à grande échelle orientés sur l'avenir tandis que la ligne de la Betuwe est déjà en construction. En Allemagne, le financement n'est plus dominé par les aides d'état de l'Allemagne de l'Est. C'est de plus en plus l'idée d'équilibre et de compensation en matière d'investissement routier et ferroviaire qui prévaut. (programme d'investissements 1999-2002, « programme anti-embouteillages »). L'Allemagne et les Pays-Bas investissent plus en transports routier qu'en transports ferroviaires.
- Dans le cas de la Suisse, le thème des **régions** désigne avant tout les cantons. Contrairement aux régions montagneuses, la politique d'agglomération est prise au sérieux par le gouvernement fédéral et les cantons depuis quelques années seulement (Ecoplan 1999, EJPD/EVD 1999, Mauch et al. 1998). En Allemagne, la question des régions se réfère surtout à l'intégration des nouveaux Länder au sein de l'Europe des régions. Aux Pays-Bas, la politique des transports se concentre en premier lieu sur la *Randstad* ainsi que sur ses corridors d'accès.

L'évaluation générale de ces cinq dimensions permet certaines conclusions quant à l'ancrage de la notion de durabilité: en Suisse, la notion est ancrée depuis peu (1997). En revanche, le niveau de succès en matière de compatibilité environnementale par rapport à l'Allemagne et aux Pays-Bas est élevé. Les Pays-Bas ont commencé à axer leurs politiques économiques, de l'environnement et des transports sur la notion de durabilité vers la fin des années quatre-vingts. Malgré cet ancrage précoce, la mise en oeuvre de certaines mesures n'a pas connu de succès, notamment en matière de pollution liée à la circulation. En Allemagne, la protection de l'environnement constitue une valeur essentielle, même si depuis les années quatre-vingt-dix, elle est quelque peu évincée par la nouvelle importance accordée aux problèmes économiques et sociaux. La notion de durabilité est ancrée en Allemagne depuis 1994 seulement. Alors que l'Allemagne a connu des succès en rapport avec la réforme structurelle en Allemagne de l'Est, les émissions créées par la circulation ont augmenté. On observe actuellement en Allemagne une tendance vers la durabilité dans le domaine de la politique des transports.

Les bases théoriques consultées permettent de dégager trois dimensions de problèmes auxquels les états modernes de l'Europe de l'Ouest sont confrontés. La **dimension politique** coordonne les différents domaines d'action. La **dimension territoriale** fait face au fait que les structures territoriales des états ne correspondent souvent plus à la structure réelle des problèmes (par exemple: gouvernement fédéral/cantons/villes. Quant à la **dimension de l'acteur**, c'est le fait que l'état soit de moins en moins apte à la résolution de problèmes sans la collaboration d'acteurs non-gouvernementaux qui nous intéresse. Nos trois états se voient confrontés à de différents avantages et désavantages selon leurs degrés de décentralisation et de présence de structures fédéralistes (voir Schenkel/Serdült 1999).

tableau R.2 : Les trois dimensions de problèmes en Allemagne, en Suisse et aux Pays-Bas

	<i>Allemagne</i>	<i>Pays-Bas</i>	<i>Suisse</i>
<b>dimension politique</b>	difficulté de coordination entre différentes politiques à cause des structures fédéralistes  (désavantage)	difficulté de coordination entre différentes politiques au niveau national, ministères en partie très indépendants  (avantage)	difficulté de coordination entre différentes politiques à cause des structures fédéralistes  (désavantage)
<b>dimension territoriale</b>	peu de dysfonctions, réformes territoriales pas absolument nécessaires, mais possibles  (avantage)	peu de dysfonctions, décentralisation fonctionnelle, nouveaux groupements  (avantage)	dysfonctions, réformes territoriales difficile, territoire limité  (désavantage)
<b>dimension de l'acteur</b>	exigences des nouveaux acteurs non résolues, potentiel d'apprentissage limité, peu d'organes de discussion à long terme, politisation, procuration d'acceptation informelle  (désavantage)	exigences des nouveaux acteurs résolues, multiplicité d'organes, potentiel d'apprentissage par accord, politisation limitée, procuration d'acceptation informelle  (avantage)	exigences des nouveaux acteurs résolues en partie à travers les instruments de la démocratie directe, potentiel d'apprentissage limité, peu d'organes de discussion à long terme, politisation limitée, procuration d'acceptation formelle  (avantage)

En Suisse, la gestion des réseaux d'acteurs flexibles est relativement peu développée, un phénomène qui s'explique par les dimensions de problèmes représentées dans le tableau R.2. Ce sont avant tout les cantons qui insistent sur leur souveraineté constitutionnelle et qui craignent une perte d'autonomie dans le contexte de nouveaux modèles de collaboration non-hiérarchiques. Les villes espèrent en revanche que cette nouvelle collaboration leur concèdera une nouvelle marge de manœuvre (Klöti et al. 1993). Jusqu'à présent il a donc été extrêmement difficile de créer une politique d'agglomération transfrontalière, bien que les villes et le gouvernement fédéral aient déjà fait la tentative. La nouvelle constitution fédérale mentionne pour la première fois les communes et les villes. Auparavant, le fédéralisme suisse se basait sur la souveraineté incontestée des cantons, même si depuis longtemps, la législation faisant entrevoir que la réalité était toute autre. Une raison supplémentaire est celle de la démocratie directe: la recherche de solutions consensuelles n'est pas systématique puisqu'on compte sur les campagnes entourant les votations et les votations-mêmes en tant qu'instruments décisionnels. C'est ainsi que les groupes d'acteurs commencent, à partir d'une certaine date, à mettre en réserve leurs ressources pour les campagnes de votation. Aux Pays-Bas, la formation de réseaux et un comportement analogue appartiennent à la tradition politique; ce phénomène est même parfois décrit comme représentant un pendant de la démocratie directe suisse (Bressers et Plettenburg 1997; Gladdish 1991). Étant donné ces conditions, il est étonnant que, par exemple, la ligne de la Betuwe soit réalisée « par le haut ». Par conséquent, dans les phases postérieures du processus, ce projet a provoqué des mouvements d'opposition (Bruning/Siersma 1994, Jans 1996, RVW 1998). L'Allemagne a fait usage de la gestion de réseaux pour la politique d'agglomération et dans le cas d'accords négociés entre état et industrie (Mediation GmbH 1996, Hesse 1997). C'est surtout en termes de dimensions de problème fondamentales que les solutions de réseau touchent à leurs limites fédéralistes en Suisse et en Allemagne. En Suisse, les unités territoriales sont trop petites, une constatation illustrée par la comparaison entre le nombre de cantons suisses (26) et de Länder al-

lemands (16). Une collaboration plus orientée vers les problématiques individuelles devient urgente. En ce qui concerne les projets concrets, les pays étudiés ne sont ni particulièrement rapides ni particulièrement lents, et ce indépendamment de leurs structures politiques et démocratiques. Les projet ferroviaires et les taxes d'incitation sur les transports routiers en Suisse indiquent que la démocratie directe peut avoir un effet d'accélération en matière de politique des transports durable (de Jong 1999, Wicki 1999).

#### 4.2 Ensembles de mesures sélectionnés

Tournons-nous maintenant vers une comparaison des éléments-clé de chaque ensemble de mesures sélectionné. Les conclusions quant au niveau d'acceptation constatés se basent sur la nature des processus décisionnels ainsi que sur nos entretiens.

**tableau R.3: Comparaison des ensembles de mesures en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suisse**

	<i><b>Allemagne</b></i>	<i><b>Pays-Bas</b></i>	<i><b>Suisse</b></i>
<i><b>gestion du trafic dans les agglomérations</b></i>	orientation fédéraliste, infrastructure payée par le gouvernement fédéral, coopération entre les Länder et les villes, subvention des transports publics, hausse des prix  <b>(niveau d'acceptation bas à moyen)</b>	aménagement territorial et spatial (concept A-B-C), mesures nationales, villes/régions urbaines ( <i>Kaderwetgebiete</i> )  <b>(niveau d'acceptation élevé)</b>	orientation fédéraliste, mesures cantonales, subvention des transports publics, associations, stationnement  <b>(niveau d'acceptation moyen)</b>
<i><b>financement d'infrastructure</b></i>	orientation centralisée, subvention de l'Allemagne de l'Est, impôts sur le transport routier, quota par Land <b>(niveau d'acceptation moyen à élevé)</b>	orientation centralisée, partenariat entre les secteurs public et privé, fonds d'infrastructure  <b>(niveau d'acceptation bas)</b>	orientation fédéraliste, taxations et impôts, FTP  <b>(niveau d'acceptation élevé)</b>
<i><b>transport combiné/terminaux</b></i>	programme de terminaux, subventions d'entreprises, difficulté d'accès pour les personnes tierces, résistance aux routes d'accès, disproportion entre l'offre et la demande  <b>(niveau d'acceptation bas)</b>	Concept intérieur depuis 1998, subventions, considération intégrale, corridors et régions, situations win-win, problème de transit résolu, définition à travers le marché  <b>(niveau d'acceptation élevé)</b>	Orientation internationale (transit), cofinancement de terminaux à l'étranger, subventions d'opérateurs du trafic combiné au niveau des transports intérieurs, aucun concept étatique sur les lieux d'implantation des terminaux intérieurs  <b>(niveau d'acceptation élevé)</b>

La Suisse, les Pays-Bas et l'Allemagne se ressemblent beaucoup en matière de **gestion du trafic dans les agglomérations**. Ce sont en premier lieu les niveaux sub-nationaux des états en question qui tentent de venir à bout du trafic de navetteurs motorisé croissant. Le stationnement payant, les limites de vitesse, la planification spatiale urbaine et les subventions des transports en commun font partie des mesures adoptées à cet effet (voir Steenhuis 1999, Walther 1996, Hickmann 2000).

- En **Allemagne**, il existe des associations de transports depuis les années soixante. Malgré tout, les efforts de coordination nationaux se trouvent encore à

un niveau rudimentaire. C'est le gouvernement fédéral qui finance pour la plupart l'infrastructure; le déficit d'exploitation est à la charge des communes. En raison de fortes hausses des prix ainsi que de changements fondamentaux dans le domaine des transports publics le niveau d'acceptation est plutôt bas.

- Aux **Pays-Bas**, les projets de gestion d'agglomération sont étroitement liés aux politiques des ministères nationaux. Les communes et provinces sont intégrées dans le processus de formulation de politiques, mais c'est La Haye qui met à disposition les moyens nécessaires à leur exécution. En outre, les mesures appliquées sont plutôt « douces ». Le niveau d'acceptation est donc assez élevé.
- En **Suisse**, Le degré d'auto-couverture des frais des transports publics est relativement élevé, ainsi que les coûts pour les utilisateurs. Les dépenses de l'Allemagne et de la Suisse pour le transport privé local sont comparables et relativement élevées elles-aussi, tous comme le sont les dépenses suisses par personne en infrastructure pour les transports publics. L'acceptation des mesures pour améliorer la situation du trafic d'agglomération varie de ville en ville; une acceptation légèrement plus élevée que dans les autres pays est mesurée pour les mesures dites « dures » ainsi que pour les mesures de transport public. Quant à la question du « *Road Pricing* », le problème des embouteillages ne crée pas encore assez de pression pour aboutir à de vrais résultats.

Dans le cas du **financement de l'infrastructure**, les trois états étudiés se trouvent devant des problèmes très différents (voir aussi Maibach et al. 1999, Blöchliger et al. 1999, Stil 1996, Klenke 1995) :

- En **Allemagne**, les déficits dans le domaine de la politique des transports environnementale sont en partie justifiés par l'idée que c'est avant tout au niveau européen que de tels projets doivent être menés à bout. Une argumentation semblable est employée aux Pays-Bas. Actuellement, les modèles de financement d'infrastructure jouissent d'un niveau d'acceptation relativement élevé, qu'il s'agisse d'investissements dans les nouveaux Länder ou des nouvelles stratégies de financement du gouvernement fédéral social-démocrate-écologiste.
- Aux **Pays-Bas**, ce sont les projets d'infrastructure à grande échelle motivés par des facteurs économiques qui se trouvent au centre du débat public (Schiphol, zones portuaires, ligne de la Betuwe). Dans ce contexte, les Pays-Bas prennent leur parti d'un volume croissant de circulation. Étant donnés les problèmes d'accès aux ports dus aux embouteillages, les réductions prévues concernent en premier lieu la circulation de véhicules à moteur privés. La critique à l'égard des modèles de financement d'infrastructure a augmenté durant ces dernières années, une tendance qui remet en question les effets positifs attendus de la ligne de la Betuwe.
- **La Suisse** aspire à une réduction du volume de circulation routière. Dans cette optique, les projets à grande échelle Rail 2000 et NLFA devront être réalisés au plus vite. C'est l'initiative populaire « pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit » qui a accéléré l'introduction d'un impôt sur le trafic de poids lourds, une mesure d'accompagnement dépendante de la performance. Les revenus de cette taxe représenteront la source de financement principale pour les projets à grande échelle d'infrastructure ferroviaire. La Suisse n'a aucun accès direct à la politique des transports de l'UE. Elle se voit donc continuellement confrontée à de long et durs pourparlers avec les autorités compétentes européennes. Ceci-dit, elle ne voudrait en aucun cas perdre son rattachement aux systèmes de transport trans-européens. Les résultats de certaines votations indi-

quent un niveau d'acceptation relativement élevé des modèles de financement d'infrastructure.

Le **transport combiné** et les **terminaux** sont, dans les trois cas étudiés, un sujet important, même si chaque pays met l'accent sur des éléments différents (Bukold 1996, Friedli 1996, Thierstein/Schnell 1998, Röder 1996) :

- En **Allemagne**, la question des lieux d'implantation domine le débat sur les terminaux. En outre, le programme de terminaux est en retard sur les exigences stratégiques de ses utilisateurs privés. La *Deutsche Bahn AG* résiste au transfert de marchandises de la route vers les rails : elle craint qu'un tel changement puisse engendrer une concurrence surtout pour le trafic maritime et non pour le transport routier. On trouve des points de vue semblables aux Pays-bas.
- Aux **Pays-Bas**, le programme de terminaux se limite aux terminaux intérieurs et se base strictement sur l'économie de marché. Les terminaux portuaires ont un statut différent : l'aide d'état à laquelle ils sont autorisés est limitée par certaines directives de l'UE. Dans ce domaine, le niveau d'acceptation est élevé, ce qui est dû entre autres à l'image que les Néerlandais ont d'eux-mêmes d'un peuple de transport et de logistique.
- En **Suisse**, le niveau d'acceptation de mesures concernant le transfert de marchandises et les terminaux est élevé. Cette acceptation est liée à son tour à l'acceptation du financement d'infrastructure. Il n'existe pas de véritable politique de terminaux suisse. Les plus importants terminaux pour la Suisse servent au transfert de marchandises du trafic de transit et se trouvent dans les régions frontalières suisses, soit sur le territoire national suisse soit à l'étranger. Par conséquent, la Suisse se concentre sur les terminaux du trafic de transit. La logistique urbaine est entrée, en partie, dans les concepts des transports cantonaux et urbains, mais a toujours échoué face à un niveau de pression de problème trop bas.

#### 4.3 Le processus politique et ses acteurs

Dans ce chapitre, nous présentons les acteurs les plus importants, ainsi que leurs rôles et leurs possibilités d'influence sur le processus décisionnel. Afin de pouvoir comparer ces acteurs, nous les avons regroupé de la manière suivante:

- Les **ministères des transports** ont la plus grande influence sur la politique des transports. En raison de leur réorientation des années quatre-vingt-dix vers la durabilité, l'influence des ministères d'environnement a été diminuée.
- Les **ministères de l'environnement** (en Suisse: office) ont une fonction de correction dans les trois pays. Leur influence dépend fortement de la conscience écologique générale, ainsi que de la recherche scientifique. Actuellement, le thème de l'environnement se trouve de nouveau sur l'agenda politique. En Suisse, l'environnement et les transports ont récemment été réunis dans un même département fédéral. En Allemagne, l'influence croissante du ministère de l'environnement dépend de la présence d'un partenaire de coalition écologiste au gouvernement.
- L'influence des **ministères des finances** est difficile à évaluer. Les ministères des transports élaborent les modèles de financement d'infrastructure de transports, mais doivent collaborer étroitement avec les ministères des finances. Aux Pays-Bas, le ministère des finances a une influence plutôt importante, d'autant

plus que les flux financiers sont encore réglés de manière centrale. En outre, les recettes correspondant à une destination déterminée sont plutôt rares.

- Il existe de nettes différences aux **niveaux sub-nationaux**. Aux Pays-Bas, les villes et les communes ont la même possibilité d'influencer le processus que les grands groupements économiques. En Suisse et en Allemagne, la participation des unités sub-nationales est prévue par les constitutions.
- Les **entreprises de transport** sont tendanciuellement conservatrices. Les impulsions innovatrices viennent plutôt du côté des chargeurs qui lie de plus en plus l'économie de l'entreprise à des critères écologiques. En Suisse, ni la population ni le parlement n'a soutenu les intérêts et les arguments des associations de transport, et ce malgré une campagne intense (RPLP, projets de transport public). Aux Pays-Bas, en dépit d'une position traditionnellement forte, les groupes d'intérêts routiers connaissent une influence diminuante. En Allemagne, les entreprises de transport et les fédérations automobiles se comportent avec réserve, d'autant plus que l'industrie automobile les représente fréquemment. Le transport ferroviaire est manifestement en retard sur le transport routier. En Suisse, pour des raisons économiques, le transbordement aux rails est limité par l'étendue territoriale restreinte de la Suisse. Aux Pays-Bas et en Allemagne, les chemins de fer et la navigation intérieure se font la concurrence.
- La **science** et les experts semblent avoir, dans les trois pays, une influence indirecte assez importante. Aux Pays-Bas, il existe un réseau très développé d'institutions scientifiques publiques, semi-publiques et privées auxquelles font appel les cercles politiques, administratifs et sociaux. En outre, les organes de consultation de plus en plus experts du gouvernement (conseil des transports, conseil de l'environnement) ont souvent des liens étroits à des universités et d'autres groupes d'experts. Leurs avis peuvent engendrer des changements de stratégie à moyen terme. En Allemagne et en Suisse, il existe des organes consultatifs et des commissions comparables, même si la fusion entre la science et la politique est moins prononcée.
- Les **groupes de protection de l'environnement** ont toujours eu une influence assez importante sur la réalisation des politiques des transports durables en Suisse, une influence toujours exercée en coalition avec d'autres acteurs comme les partis politiques, les cantons ou les communes. Aux Pays-Bas, les groupes de protection de l'environnement peuvent accéder aux décideurs et aux institutions administratives de manière formelle et informelle, mais exhibent une réserve surprenante. Au niveau régional, leur potentiel de protestation et de résistance est assez développé. En Allemagne, les groupes de protection de l'environnement disposent d'un potentiel de protestation assez élevé; de nombreuses actions ont lieu au niveau local. Grâce à la coalition social-démocrate-écologiste, ces groupes ont désormais un accès plus direct à l'administration et à la politique. Leurs stratégies se concentrent de plus en plus sur les concepts généralisés de mobilité et s'éloignent de vues fixées sur une idéologie précise.

La question de savoir quels groupes d'acteurs s'insèrent dans le processus politique à quels moments précis peut influencer le choix et l'application des instruments de commande politique. L'énumération suivante souligne, par phase et par pays, les différences à retenir:

- **Articulateurs** : aux Pays-Bas, les médias jouent un rôle moins important qu'en Allemagne et en Suisse. Ce sont les organes de consultation comme les conseils des transports ou de l'environnement qui prennent leur place. En Suisse, les

groupes d'intérêts ont la possibilité d'agir en tant qu'articulateurs à travers les initiatives populaires qui exigent le plus souvent des mesures restrictives. En Allemagne, plus qu'en Suisse et aux Pays-Bas, ce sont les partis politiques qui se présentent en tant qu'articulateurs (et en tant que formulateurs), un phénomène qui s'explique par la division prononcée entre les rôles du gouvernement et de l'opposition.

- **Formulateurs** : en plus des autorités administratives compétentes, instances-clé de la formulation des politiques dans chacun des trois pays, l'Allemagne est caractérisée par le rôle important joué par les partis politiques. Dans le cas des Pays-Bas, les groupements économiques et les entreprises privées participent de manière directe à la formulation des politiques en tant que négociateurs (Liefverink/Mol 1997). Les associations au niveau des provinces, des communes et des villes jouent des rôles semblables. Les formulateurs suisses sont les cantons d'un côté, les unions et les experts de l'autre. Ils participent le plus souvent de manière très formelle à la formulation de politiques dans le cadre de commissions d'experts et de consultations. Les grandes associations (automobile, environnement, syndicats) ont le plus souvent besoin d'un partenaire de coalition (partis politiques, cantons) pour pouvoir avoir recours au référendum.
- **Décideurs** : en ce qui concerne la décision politique, la Suisse présente deux particularités par rapport aux autres pays. Il lui manque, premièrement, un véritable niveau ministériel, et, par conséquent, ce sont les offices fédéraux qui assument un rôle décisionnel central (par exemple pour la préparation de propositions au Conseil fédéral ou pour la consultation des offices fédéraux). Deuxièmement, la participation de la population et des cantons au sein d'un système de démocratie directe est spécifique à la Suisse. Contrairement au système de gouvernement allemand, les conseils fédéraux suisses prennent leurs décisions en tant que collectif et indépendamment de leurs affiliations politiques.
- **Réalisateurs** : au niveau de la mise en œuvre, l'Allemagne et la Suisse se ressemblent beaucoup, sauf que les financements sont gérés de manière plus centralisée en Allemagne qu'en Suisse. Aux Pays-Bas, la réalisation d'un accord est soutenue par l'industrie participante. Les niveaux sub-nationaux ont, dans ce cas, un rôle beaucoup moins important à jouer qu'ils ne l'ont dans les systèmes fédéralistes. Ceci s'applique surtout aux provinces qui ne jouent quasiment aucun rôle. Les villes, en revanche, peuvent avoir un impact en matière d'exécution.

## 5 Recommandations : vers une procuration de l'acceptation

Chacun des trois pays étudiés peut bénéficier des expériences des deux autres. Voici, en résumé, les recommandations pour une procuration de l'acceptation d'une politique des transports durable en Suisse:

### Once pas vers l'acceptation d'une politique des transports durable

1. **Démocratie directe** : les instruments de la démocratie directe ont une influence positive sur la durabilité des politiques des transports. Ces instruments devraient être renforcés.
2. **Concepts à long terme** : grâce à la démocratie directe et la concordance, les décisions politiques suisses sont caractérisées par la constance et la fiabilité, éléments à travers lesquels leur mise en œuvre est facilitée. Ce contexte permet-



trait aux groupements et organes spécialisés de développer également des concepts à long terme (ainsi que des utopies).

3. **Durabilité** : les efforts de communication et d'ancrage systématique du concept de durabilité doivent être renforcés afin d'atteindre un public aussi large que possible.
4. **Image des transports publics** : en Suisse, les transports publics en général, ainsi que les services de bases en particulier, jouissent déjà d'une très bonne image. Cette image doit être soignée de manière consciente.
5. **Participation**: afin d'éviter des blocages dans le processus décisionnel, la planification de l'infrastructure devait prévoir un concept de participation différenciée.
6. **'Forum pour une mobilité durable'**: la création d'un 'Forum pour une mobilité durable' pourrait renforcer la collaboration inter-régionale et des réseaux. Une telle plate-forme, ouverte à tous les participants du processus politique, permettrait le débat entre les intérêts divergents et ouvrirait ainsi des perspectives de coopération et d'apprentissage.
7. **'Fonds pour une mobilité durable'** : les moyens d'un tel fonds pourraient être employés pour inciter une mobilité durable. Le fonds pourrait être établi dans le cadre du programme 'Énergie 2000'.
8. **Taxes d'incitation** : pour éviter la fréquente résistance aux taxes d'incitation, il est souhaitable de développer des solutions win-win dans ce domaine.
9. **Incitations pour le développement des transports régionaux** : un système généralisé d'incitations pour les communes et les villes pour le renforcement de concepts régionaux de transport durable pourrait, par exemple, augmenter les chances de succès du transport combiné en matière de logistique régionale et urbaine.
10. **Stratégies de désenchevêtrement** : les enchevêtrements dans le domaine de la politique des transports doivent subir un démêlement, par exemple à travers la création d'unités territoriales adaptées aux espaces des transports (agglomérations, grandes régions). Une telle stratégie doit être munie des ressources nécessaires.
11. **Processus d'apprentissage par l'évaluation** : les possibilités d'apprentissage en matière de politique des transports suisse sont encore trop peu exploitées. Afin de soutenir un processus d'apprentissage systématique (applicable à plusieurs domaines politiques et de manière trans-frontalière), l'instrument de l'évaluation devait être employé systématiquement.

## Summary

### 1 Key Points on One Page

How can the acceptance of sustainable transport policy be improved? This is the question that this research project in political science seeks to answer. In its first section, this report uses sustainability and acceptance theories to derive concrete hypotheses. Particular emphasis is laid upon actors and their networks, as well as on the use of political steering instruments. The quality of the process, that is, discussion, negotiation and mediation styles, is key to our understanding of sustainability. Out of the wide array of possible topics, three clusters of measures were selected: transport management in agglomerations, infrastructure financing for large-scale projects, and combined transport of goods, in particular in connection with terminals. Against the background of this analytical framework, a main aim of this study is to examine the acceptance of possible measures for the Swiss situation. The two other case studies selected (the Netherlands and Germany) provide interesting comparisons and important lessons. Our comparative research and analysis of the selected clusters of measures has taken into account political structures and processes, as well as current problems specific to each individual country. We seek to find out who can learn what from whom, but we also wish to uncover how sustainability and public acceptance are understood, and why political processes are the way they are in Switzerland, Germany and the Netherlands. Finding answers to these questions, in turn, justifies an evaluation of the advantages and disadvantages in the transport policies of each of the three countries.

Regarding method, we conducted a large number of interviews with Swiss and international experts from administrative, policy-making, and academic circles, which gave us the opportunity to discuss conditions, specific implementation problems and possible improvements in political processes. We supplemented our interview findings with the analysis of primary documents and secondary literature.

In Germany, transport policy was strongly influenced by unification and support of the new Bundesländer (regional units in Germany) during the last decade. A more inclusive national perspective and policy took shape with the new federal government, which has developed a new meaning for sustainability in transport policy. Measures illustrating this change are the tax on petroleum products, the heavy vehicle tax and the anti-congestion-program. The driving thought behind such measures is that infrastructure investment for streets, railways and waterways should be distributed more evenly. Germany's *Deutsche Bahn AG* faces a problem of acceptance as it is made responsible for the slow implementation of passenger and freight transport programs. In the Netherlands, transport policy concentrates on so-called Mainport-Policy, that is, the accessibility and competitiveness of ports. Sustainability in the field of transport policy is seen as a long-term project. Alongside the Betuwe line (*Betuwelijn*), currently under construction, ministers and scientific consultative bodies are working on innovative transport models, somewhat to the detriment of short and medium-term measures. In Switzerland, the transit issue is central to transport policy. Transport by rail and its financing are fairly widely accepted. Due to a relatively low-level priority of certain issues, the acceptance of traffic taxes for specific purposes (*Lenkungsabgaben*) is not as self-evident. In terms of process quality, the Swiss system of direct democracy has known considerable success in the case of transport policy, and has resulted in efficient and sustainable overall solutions. Specific issues in Swiss transport policy, for example agglomeration and terminal policy, could benefit from a closer look at Dutch region-building, spatial planning, and public-private-partnership. Germany's experience with open actor networks could also be relevant to the Swiss transport policy-making.

## 2 Dimensions of Comparison

The central question of this research project, carried out within the framework of the Swiss National Research Programme “Transport and Environment” (NRP 41), belongs to the field of political science. In Switzerland, acceptance of transport policy strategies is often seen primarily in terms of popular ballot results. We believe, however, that it is just as important to take into account processes and actors in the individual phases of policy-formulation and implementation. The research question guiding the project is: How can the acceptance of a sustainable transport policy be increased within the political process? Our assumption is that individual measures and policy areas must be linked and that costs and benefits must be distributed more evenly in order to create so-called win-win situations (see also the concept of network management in Kickert et al. 1997).

Analytically, we proceed as follows: on the one hand, our task is to synthesize, for the Swiss case, the projects completed to date within NRP 41. From the variety of possible topics, we selected the following three clusters of measures:

- **Transport management in agglomerations** was selected because it features a wide range of steering principles to be examined (obligations/prohibitions, information, incentives, subsidies, etc.) (*selection criterion: “steering instruments”*).
- **Infrastructure financing for large-scale projects** is of interest since it enables a relatively clear distinction between modes of transport (*selection criterion: “modes of transport”*).
- **Combined transport**, in particular in connection with **terminals** often refers to the concept of sustainability (*selection criterion: “sustainability”*).

On the other hand, we wish to expand our perspective through a comparison of the Swiss situation with the German and Dutch cases, paying particular attention to the following aspects:

- In **Switzerland**, the Alpine transit issue is central to transport policy, which in turn is linked to the question of high infrastructure investments. As a non-EU member, Switzerland is only marginally involved in European transport policy, although it lies at its geographic center.
- In **the Netherlands**, transport policy concentrates on so-called Mainport-Policy, that is, the accessibility and competitiveness of air and seaports. Like Switzerland, the Netherlands have a particular interest in the issue of transalpine transit.
- In **Germany**, unification and support of the new Bundesländer are still very present in transport policy, even though new investment programs take a more inclusive national approach. German federalist structures are comparable with those of Switzerland, and the two states engage in a relatively intense exchange of information.

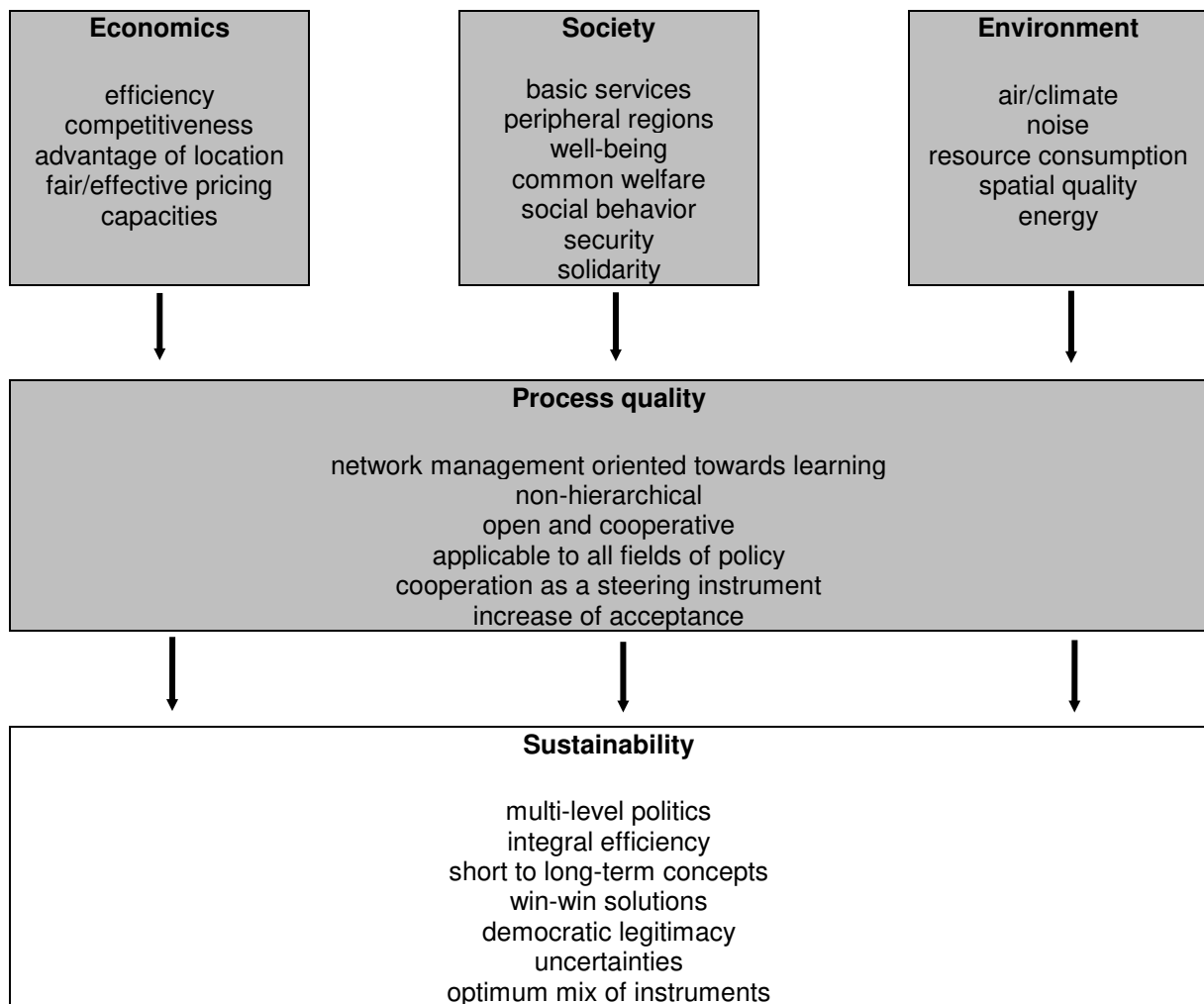
Moreover, the choice of countries for the case studies is explained by important parallels between the political systems of Switzerland and Germany on one hand (federalist structures), and of Switzerland and the Netherlands on the other (consensus-oriented political cultures).

### 3 Concepts and Theoretical Background

#### 3.1 Sustainability

Over past decades, increasing mobility has become an ever-heavier burden for the environment and human beings to bear. Increasing mobility is explained by phenomena, which in themselves are neutral: a) societal developments such as emancipation and individualization, b) economic developments such as internationalization and new structures in the organization of production, and c) technological developments, for example in the fields of new infrastructure and methods of transport. Mobility thus has both positive and negative effects. Increasingly, the danger is that negative ecological effects might neutralize positive economic and social effects (Baggen in 1994: 22-6).

**Diagram S.1: Sustainable development through cooperation**



The concept of sustainability attempts to resolve the contradictions inherent in these developments. It is often forgotten, however, that sustainability is in essence a normative concept. Neither science nor politics, therefore, can devise a generally applicable definition (see Ernst Basler&Partner 1998). Therefore, we suggest complementing the concept of sustainability: to the criteria of environmental, economic and social tolerance, we add process quality (see diagram S.1). Bringing together ecological, social and economic developments is likely to create conflict which cannot be resolved simply. Sustainability must thus provide long-term learning processes,

which foresee room for the establishment of ethical and moral values within the process (Baker et al. 1997, Cameron/Wade-Gery 1995).

A well-established concept of sustainability does not, however, automatically guarantee its acceptance and implementation. On the contrary, acceptance of comprehensive, long-term concepts such as sustainability should be viewed as a particular challenge. Let us now turn to the definition of acceptance.

### 3.2 Acceptance

In Switzerland, the concept of acceptance is often understood to mean popular acceptance, which can be readily measured with the help of popular ballots at all federal levels. In contrast, the search for solutions to problems and political consensus at early stages of the political process, consisting of hearings and consultations, is often very formal. The level of acceptance by the actors involved during the policy formulation phase remains unclear. Germany and the Netherlands display the opposite phenomenon: from the expressions and attitudes of political parties, interest groups and the media, conclusions on public acceptance are drawn fairly quickly. Whether such conclusions speak the truth or not often remains an unanswered question. Neither do public opinion polls provide an authoritative answer.

The concept of acceptance refers to a positive, tolerant attitude towards normative principles and regulations. In contrast to the three pillars of sustainability - economics, environment and social issues - acceptance is not exclusively an objective concept. Instead, it has a strong subjective component and is thus prone to "manipulation". Political systems attempt to establish acceptance mainly by means of communication and interaction. Such procurement of acceptance can result from one-way or two-way processes. One-way acceptance procurement relies on the fact that affected parties will subordinate themselves to the views of authorities. Two-way acceptance procurement assumes that both concerned parties and authorities will turn away from traditional behavior and activities in order to collaborate more closely with one another. In order for this model to work, flexible and open channels of participation installed early on in the process and responsive to the individual concerns of interest groups and the population, are a key condition (Weidner in 1993).

Science assumes that strategies designed to take into account patterns of individual attitudes and behavior can hardly lead to a sustainable transport policy. Environmental awareness, however, and in particular the appreciation of the fact that environmental political measures can be economically advantageous, can influence acceptance. The new economic drive behind ecological awareness is crucial, considering the fact that individual perception of global environmental threats has decreased dramatically within the last decade, as can be illustrated when drawing a comparison, for example, to the case of forest dying caused by acid rain in the mid 1980s (Franzen in 1997). In the case of supra-regional environmental problems, therefore, decision-makers cannot rely on the environmental sensitivity of those affected. Rather, they must develop procedures and measures able to produce win-win situations, both subjectively and objectively speaking.

The trend towards increasing negotiation, dialogue and participation observed by political scientists can be partly explained by states' increasing difficulty to secure the acceptance necessary to solve certain problems on the basis of traditional decision-making procedures (Scharpf 1994). Governments must increasingly rely on the collaboration of non-governmental actors, which in turn permits them to redistribute their responsibilities and to concentrate more on the process and network management.

“Top-down” strategies, clearly, are no longer relevant (Prittwitz 1996; see also “Der argumentierende Staat” in van der Daele/Neidhardt 1996).

The following table summarizes what factors might increase acceptance during which stage of the policy-making process.

**Table S.1: Actors and success criteria**

<i><b>Process phases</b></i>	<i><b>Actors</b></i>	<i><b>Success criteria for acceptance</b></i>
agenda setting	articulator	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. basic knowledge</li> <li>2. epistemic communities</li> <li>3. communication</li> <li>4. access to the political process</li> </ol>
policy formulation	formulator	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. expertise</li> <li>6. openness towards innovation</li> <li>7. process transparency (communication)</li> <li>8. process openness (participation)</li> </ol>
policy decision	decision-makers	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. appropriateness of the decision-making level</li> <li>10. legitimacy of decision-making authority</li> <li>11. transparency of decision</li> <li>12. consensus on decision's the basic values</li> </ol>
policy implementation	Implementer	<ol style="list-style-type: none"> <li>13. legitimacy</li> <li>14. regularity</li> <li>15. economic viability</li> </ol>
policy effect	addressees	<ol style="list-style-type: none"> <li>16. problem perception</li> <li>17. insight into effectiveness</li> <li>18. limited intrusiveness</li> </ol>

## 4 Comparison: Issues, measures and acceptance procurement

Our country studies examined four groups of thematic hypotheses: hypotheses on the articulation of the sustainability concept, hypotheses on the development of the political process, hypotheses on the development of political measures, and hypotheses on basic conditions and existing problems.

In addition to extensive document analysis, we conducted a great number of interviews in Switzerland, the Netherlands and Germany. Our interview partners came from the realms of policy-making, administration, science and society. Most of our meetings were held at transport and environment ministries and administrative offices.

### 4.1 Main issues

We identified five dimensions important in each of our case studies: Europe, the environment, infrastructure, financing and regions. Interestingly, these dimensions are not always interpreted in the same way and political agendas linked to individual issues often vary across countries. The following points should be emphasized:

- In Switzerland, the **European dimension** consists of tension regarding the transit issue linked with non-EU membership, whereas large-scale projects are justified by European requirements. In the Netherlands, the European dimension is less important, because of a pronounced international orientation and of the fact that Europe has become a “domestic” issue. For Germany, enlargement is the key issue with the regard to Europe, as considerable development of East-West transport routes is to be expected.
- Traditionally, the **environment** plays an important role in the development of Swiss transport policy (more so in the 1980s than in the 1990s, see Schenkel 2000a). In the Netherlands, the environment is not given as much attention as economic concerns arising from the sometimes dramatic congestion problem. In Germany, the environment is a strongly politicized issue, illustrated by the fact that speed limits on the motorways have become a “taboo topic” (Umweltbundesamt 1995). Thanks to a more pronounced tradition of legislative problem solving, Switzerland and Germany are at an advantage vis-à-vis the Netherlands when it comes to implementing regulatory measures. In the case of taxes for specific purposes (*Lenkungsabgaben*), Switzerland has the advantage of having neither an automobile industry nor a strong transport sector.
- In all three countries, **infrastructure** plays a central role. In Switzerland, rail transport are of a comprehensive nature and approved by the population; in the Netherlands and Germany, individual large-scale projects prevail (Powell Ladret 1999, Bruning/Siersma 1994). It is noteworthy that in the Netherlands, “visionary” infrastructure projects make up a large component of the government’s policy planning. Such projects are expected to relieve the pressure on existing transport systems (e.g. underground transport system, elevated roads, use of waterways for intermediary and final sorting (see RVW documents).
- Ever since the Swiss popular approval of proposals for the creation and financing of a series of large-scale projects (New Alpine Transit Railway, Rail 2000, Fund for Public Transport Infrastructure), the issue of **financing** is no longer as topical as it used to be in Switzerland. The high priority of public transport in Switzerland has partly traditional reasons. In the Netherlands, large-scale, future-oriented pro-

jects are discussed while the Betuwe line is being built. In Germany, financing no longer focuses exclusively on support of the East. Instead, new programs concentrate on redistribution between road and rail investments (1999-2002 investment program, anti-congestion program. Both in Germany and in the Netherlands, rail investment lags behind road investment (Schmuck 1996).

- In Switzerland, the question of **regions** refers first and foremost to the cantons. In contrast to the case of the mountain regions, federal and cantonal agglomeration policy has only recently started to develop seriously (Ecoplan 1999, EJPD/EVD 1999, Mauch et al. 1998). The issue at stake in Germany is the new Länders' integration within a Europe of the Regions. In the Netherlands, transport policy focuses on the region of the *Randstad* and its access corridors.

A cross-country evaluation of these five dimensions allows certain conclusions on the embedding of the concept of sustainability. In Switzerland, the concept was embedded fairly late (1997). Goals pertaining to environmental tolerance have nevertheless been achieved quite successfully in comparison with Germany and the Netherlands. The Netherlands began incorporating the concept of sustainability in its policies in the late 1980s. Despite this early introduction of the concept of sustainability, the implementation of environmental intervention measures linked to transport have achieved little success. In Germany, where the concept of sustainability was embedded quite late (1994), environmental protection enjoys a relatively high status partly superseded by economic and social problems in the 1990s. In connection with structural change in East Germany, the country has known ecological successes, whereas traffic emissions continue to increase. A general trend towards sustainability can be observed.

On the basis of the theoretical approaches discussed, we derive three problem dimensions that modern western European states face. The **Policy-Dimension** is concerned with the coordination between different policy areas. In the case of the **territorial dimension**, the problem is that territorial state structures (e.g. federal government/cantons/cities) often no longer agree with problem structures. Within the **actor dimension**, state authorities are less and less capable of solving problems without the collaboration of non-governmental actors. Depending on the degree of decentralization and presence of federalist structures in each of the countries analyzed, pros and cons can be discerned regarding the problem dimensions discussed (see Schenkel/Serduelt 1999).



Table S.2: Problem dimensions in comparison

	<i>Germany</i>	<i>The Netherlands</i>	<i>Switzerland</i>
<b>Policy-dimension</b>	coordination between policies is difficult due to federalist structures <b>(disadvantage)</b>	coordination between policies exists at national level, some very independent Ministries <b>(advantage)</b>	coordination between policies is difficult due to federalist structures <b>(disadvantage)</b>
<b>Territorial dimension</b>	Low dysfunctional element, territorial reforms are not necessarily needed, but possible <b>(advantage)</b>	Low dysfunctional element, functional decentralization, new bodies <b>(advantage)</b>	dysfunctional elements, territorial reform is difficult to achieve, small territory <b>(disadvantage)</b>
<b>Actor dimension</b>	new actors' demands unmet, potential for learning limited, few long-term discussion bodies for discussion, discussion bodies, politicized, informal creation acceptance procurement <b>(disadvantage)</b>	new actors' demands met, large number of bodies, potential for learning by agreements, low level of political activism, informal acceptance procurement <b>(advantage)</b>	new actors' requirements partially met by direct democratic instruments, limited potential for learning, few long-term discussion bodies, low level of political activism, formal acceptance procurement <b>(advantage)</b>

Due to the problem dimensions outlined in table S.2, the management of flexible actor networks is underdeveloped in Switzerland. The cantons, fearing a loss of autonomy within the framework of new, non-hierarchical cooperation models, insist on their constitutional sovereignty; the Swiss cities, on the other hand, expect more flexibility and freedom of action through cooperation (Klöti et al. 1993). To date, it has therefore been difficult to develop a trans-border agglomeration policy, although attempts by the cities and the federal government have taken place. The new federal constitution for the first time mentions municipalities and cities (Article 50). Previously, Swiss federalism focused on the unquestioned sovereignty of the cantons, although legislative reality has been quite different for quite a while. A further reason for the lack of flexible actor networks in Switzerland is direct democracy: the idea that popular ballots will bring about decisions is deep-rooted, and the search for solutions based on consensus therefore not systematic. It is therefore only natural that groups of actors should set aside their resources for popular ballot campaigns at a given point in time. In the Netherlands, network development and negotiation are part of a political tradition. In this sense, the Dutch system has even been described as a counterpart to Switzerland's direct democracy (Bressers and Plettenburg 1997; Gladdish 1991). It is therefore all the more surprising that the Betuwe line, for example, was developed and implemented top-down. Accordingly, the program provoked much opposition during later stages of the decision-making and implementation process (Bruning/Siersma 1994, Janse 1996, RVW 1998). In Germany, state-industry negotiations, as well as the field of agglomeration policy make use of the network-management approach (mediation GmbH in 1996, Hesse 1997). With regard to the basic problem dimensions, Network solutions tend to reach certain limits in federal systems such as Switzerland and Germany. In particular, Switzerland's territorial units often prove to be too small, a fact illustrated by the comparison in the number of Swiss cantons (26) and German Länder (16). Cooperation orientated towards problem solving is urgently needed. Independently of democratic and state structures, the countries we studied are neither particularly slow neither especially fast when it comes to implementing projects. Switzerland's rail infrastructure projects and

its heavy vehicle tax (*Lkw-Lenkunsabgaben*) illustrate the fact that direct democracy can have an accelerating effect (de Jong 1999, Wicki 1999).

#### 4.2 Selected clusters of measures

Let us now move to a comparison of priorities within the selected clusters of measures. Statements on acceptance are based on decision-making processes and on the evaluation of our interviews.

**Table S.3: Clusters of measures in Germany, the Netherlands and Switzerland**

	<b>Germany</b>	<b>the Netherlands</b>	<b>Switzerland</b>
<b>Transport management in agglomerations</b>	federalist orientation, federation pays for infrastructure, Land and city cooperation, public transport subsidized, price increases <b>(low to medium level of acceptance)</b>	spatial and building regulation (A-B-C-Concept), national measures, cities/urban areas ( <i>Kaderwetgebieden</i> ) <b>(high level of acceptance)</b>	federalist orientation, cantonal measures, public transport subsidized, associations, parking <b>(medium level of acceptance)</b>
<b>Infrastructure financing</b>	centralistic orientation, support of Eastern Germany, heavy vehicle tax, Bundesland quotas <b>(medium to high level of acceptance)</b>	centralistic orientation, public-private partnership, infrastructure funds, <b>(low level of acceptance)</b>	federalist orientation, duties and taxes, Fund for Public Transport Infrastructure <b>(high level of acceptance)</b>
<b>Combined transport</b>	terminal program, subsidies for businesses, access for third parties made more difficult, resistance to access roads, disproportionate supply/demand situation <b>(low level of acceptance)</b>	Inland concept since 1998, subsidies, integral approach, corridors and regions, win-win situation, transit issue solved, definition through the market <b>(high level of acceptance)</b>	International orientation (transit), co-financing of terminals abroad, subsidies to combined transport operators in inland transport, no state-devised site strategy inland terminals <b>(high level of acceptance)</b>

In the case of **transport management in agglomerations**, differences between Switzerland, the Netherlands and Germany are minimal. Sub-national state levels focus on growing problems of motorized commuter traffic. Measures include parking fees, speed limits, spatial planning, and the promoting public transportation (see Steenhuis 1999, Walther 1996, Hickmann 2000).

- In **Germany**, transport associations have existed since the 1960s, but national coordination efforts are still rudimentary. German infrastructure is mostly financed by the federal government; municipalities must cover operating deficits. Considerable price increases and current upheaval in the public transport system result in a relatively low level of acceptance.
- In **the Netherlands**, relevant concepts are strongly linked to national ministerial policy planning. Municipalities and provinces participate in the policy formulation process, but The Hague covers most ensuing costs. Moreover, measures implemented are generally “soft”, thus making for a relatively high level of acceptance.
- In **Switzerland**, public transportation largely pays its own way. Accordingly, prices for the use of public transportation are relatively high. Germany and Switzer-

land both encounter high expenses for local private transport. The Swiss per capita expenditure for public transport infrastructure is relatively high. Acceptance for measures in agglomeration transport varies from city to city. So-called “hard” measures and public transportation measures are somewhat more readily accepted in Switzerland than in the other countries examined. The problems of congestion and overcrowded roads are not pressing enough in Switzerland for the introduction of road pricing.

In the case of **infrastructure financing**, our three countries are confronted with entirely different problems (see Maibach et al. 1999, Blöchliger et al. 1999, Stil 1996, Klenke 1995):

- In **Germany**, lacking ecologically relevant transport policy is justified by the notion that such concepts must first and foremost reach a breakthrough at the European level. A similar pattern of argumentation can be observed in the Netherlands. Infrastructure financing models in Germany have, to date, met with relatively high acceptance, both in the cases of investment in the new Bundesländer and of new financing strategies of the “Red-Green” Federal Government.
- Economically motivated, large-scale infrastructure projects dominate the debate in the **Netherlands** (Schiphol, docklands, Betuwe line). An overall increase in the volume of transport is accepted as an inevitable by-product. Traffic reduction plans mainly target private motor vehicles, as traffic jams and congestion make the access to ports increasingly difficult. Criticism of Dutch infrastructure financing models had increased over the last years and the expected rearrangement effects of the Betuwe line are increasingly questioned.
- **Switzerland’s** large-scale projects Rail 2000 and NEAT, which pursue the goal of reducing road traffic volume, are to be put into action as rapidly as possible. The introduction of a tax on heavy-duty transport mileage-related heavy vehicle tax as an accompanying measure was accelerated by the popular initiative for the protection of the alpine region. The tax on heavy-duty transport will constitute the most important source of financing for large-scale railway infrastructure projects. As a non-EU member, Switzerland does not have direct access to the EU’s transport policy and is thus often confronted with tedious negotiations with the EU. Nonetheless, Switzerland is eager not to lose its connections to trans-European transport systems. Popular ballot results show that infrastructure financing models enjoy a high level of acceptance.

**Combined transport and terminals** are important issues in all three countries, although each government has set itself different priorities (see Bukold 1996, Friedli 1996, Thierstein/Schnell 1998, Röder 1996):

- Within **Germany’s** terminal program, sites for individual terminals are a topic of vigorous dispute. Moreover, the program is behind in terms of accommodating the strategic needs signaled by potential terminal users. The issue of goods re-storage faces strategic resistance from the *Deutsche Bahn AG*, which fears that such re-storage from roads to railroads will create competition mainly for ship transport instead of road transport. Similar fears are voiced in the Netherlands.
- The terminal program in **the Netherlands** covers only inland terminals and is based strictly on free market principles. Following certain EU-directives, port terminals have a different status and may receive only a limited amount of state support. Acceptance in this field is high, one of the main reasons being that the Netherlands view themselves as a country of transport and logistics.

- **Switzerland** does not have an own terminal policy, but measures regarding goods re-storage and terminals meet a high level of acceptance - which is in turn intimately linked with the high acceptance of infrastructure financing. Swiss transport policy focuses on goods re-storage terminals relevant for transit traffic, which are usually located in frontier areas on either side of the Swiss border. City-Logistics have in some cases been applied to cantonal and urban transport concepts, but have ultimately failed as a result of lacking problem pressure.

#### 4.3 Actors in the political process

This chapter discusses the most important actor groups' roles and their possibilities for influencing the political process. We have not gone into detail on the large variations that exist between non-governmental interest groups large. In order to make comparison possible, we have grouped individual actors into types of actors:

- **Ministries of transport** have the largest say on transport policy. Since the 1990s, they have placed a greater emphasis on sustainability, thus reducing to some extent the influence of ministries of the environment.
- **Ministries of the environment** (Switzerland: agency) have a "correction function" in all three countries. Their influence depends strongly on general environmental awareness, as well as on scientific research. At the moment, ecological matters are on an upswing. In Switzerland, at the federal level, environment and transport have recently been merged into one department. In Germany, the Ministry of the Environment's increasing influence can be explained by the current "green" government coalition partner.
- The influence of the **ministries of finance** is difficult to evaluate. Ministries of transport are the ones to develop transport and infrastructure financing models, but at the same time, they are obliged to work together closely with the ministries of finance. In the Netherlands, the influence of the Ministry of Finance is quite strong, as financial flows are still dealt with in a centralized manner. The practice of levying fees or taxes for specific purposes is rare.
- Clear differences exist with regard to **sub-national levels** of government. In the Netherlands, cities and municipalities have the same opportunity as large trade associations to influence transport policy, whereas participation through Bundesländer, cantons and municipalities is foreseen by the German and Swiss constitutions.
- **Transport businesses** tend to display conservative behavior. Call for innovation is more likely to come from the loading sector, which has recently begun to link economic and ecological criteria. In Switzerland, despite intensive campaigning (mileage-related heavy vehicle tax, public transport projects), public and parliamentary support for the interests of the transport unions is limited. Dutch road transport lobbies now also have a reduced level of influence despite a traditionally strong position. In Germany, transport businesses and automobile federations are not particularly vocal; moreover, their positions are often represented by the automobile industry. Road transport is clearly more widespread than railway transport. Due to Switzerland's small size, the possibility for re-storage from roads to railways is economically limited. In the Netherlands and Germany, railways represent serious competition for inland navigation.
- **Science** and experts have a relatively strong, indirect influence in all three countries. In the Netherlands, there exists a tight-knit network of public, semi-public

and private scientific institutions, which political, administrative and societal circles consult at regular intervals. Increasingly expert governments consultative bodies (transport council, environmental council) have close links to universities and other expert circles. Their voices are heard and can indeed bring about medium-term strategic policy change. Germany and Switzerland have comparable consultative bodies although the fusion of science and politics is less complete in these systems.

- **Environmental protection organizations** have always had a relatively strong influence in the development of a sustainable Swiss transport policy. In such activities, however, they have always aligned themselves with other actors such as political parties, cantons and municipalities. In the Netherlands, environmental groups have both formal and informal access to decision-makers and administration offices, but show a surprising level of reservation. At a regional level, their potential for protest and resistance potential is relatively strong. In Germany, such groups have strong protest potential and many actions take place at a local level. Against the background of the “red-green coalition”, environmental protection organizations have gained more direct access to administrations and policy-makers. Increasingly, their strategies concentrate on concepts of collective mobility, whereas ideologically set points of view are less and less prevalent.

The choice and application of political steering instruments depends partly on which group of actors is involved during which stage of the political process. The following list outlines main differences between our three countries:

- **Articulator:** in the Netherlands, consultative bodies such as transport or environmental councils take over the role “articulator role” played by the media in Germany and Switzerland. In Switzerland, interest groups can act as articulators through popular ballots, which usually call for restrictive measures. Due to the pronounced division of responsibilities between the German government and opposition, political parties assume the role of articulator (and formulator) more often than is the case in Switzerland and the Netherlands.
- **Formulators:** in addition to the appropriate administration offices, which play a key policy formulation role in all three countries, large political parties also assume a central function in the case of Germany. In the Netherlands, trade associations and private sector companies directly take part in policy formulation as governmental negotiating partners (Lieverink/Mol 1997). Province, municipal and city associations play similar roles. In the case of Switzerland, associations, experts and the cantons often act as formulators. Experts are implicated in the policy formulation process in a rather formal manner, through expert commissions and consultations. Large federations (car, environment, trade unions) can usually stand the test of a referendum only as part of a coalition with other actors (parties, cantons).
- **Decision-markers:** Switzerland stands out in the phase of policy decision-making for two reasons. First, the absence of an actual ministerial level gives federal offices a central role at the decision-making level (preparation of proposals for the Federal Council, office consultation. Second, popular and cantonal participation in a direct democracy plays an important role. In contrast to the German case, members of the Swiss Federal Council take decisions as a collective body, independently of political affiliation.

- **Implementer:** In Germany and Switzerland, processes of are quite similar, although the question of financing plays a more central role in Germany than it does in Switzerland. In the Netherlands, the implementation of agreements is supported by the economic sectors involved. Sub-state levels of government have less say in the Netherlands than they do in the federal units in Germany and Switzerland. This applies in particular to the provinces, which are hardly ever consulted; cities are, in some cases, involved at the level of implementation.

## 5 Recommendations: the procurement of acceptance

Switzerland, Germany and the Netherlands can learn from one another in many ways, in terms of both negative and positive experiences. In summary, our recommendations for acceptance procurement in Switzerland are the following:

### Eleven steps towards the acceptance of a sustainable transport policy

1. **Direct democracy:** direct democratic instruments have a positive effect on sustainability in the field of transport policy, and should thus be reinforced.
2. **Long-term concepts:** thanks to Switzerland's system of direct democracy and *Konkordanz*, its political decisions are characterized by stability and reliability. These elements in turn facilitate implementation. Within this structure, expert advisory groups should have the opportunity to develop long-term concepts (and utopias).
3. **Sustainability:** communication and systematic embedding of the concept of sustainability must be reinforced at all levels of society.
4. **Public transport image:** Swiss public transportation generally, and basic services specifically, enjoy a very positive image which needs conscious and regular upkeep.
5. **Participation:** infrastructure planning should be linked with differentiated concepts of participation, thereby reducing the possibility of resistance and blockage within the process.
6. **'Sustainable Mobility Forum':** supra-regional and network-oriented cooperation should be strengthened through the creation of an open platform for all those implicated in the political process. This 'Sustainable Mobility Forum' should provide the opportunity for exchange on diverging interests in order to promote learning and cooperation. It is of key importance that the forum should be embedded in the traditional political process.
7. **'Sustainable Mobility Fund':** a "Sustainable Mobility Fund" could be used to create incentives for sustainable mobility. The fund could be set up in the context of the 'Energy 2000' program.
8. **Taxes for specific purposes (*Lenkungsabgaben*):** this type of duty should be levied within the context of win-win situations in order to prevent resistance.
9. **Incentives for the development of regional transport:** a comprehensive system of incentives for municipalities and cities should be created with the aim of strengthening sustainable transport at the local and regional levels. Incentives can, for example, increase the chances of success for combined transport in regional and city-logistics.
10. **Strategies of simplification:** the interwoven nature of Swiss transport policy needs to be simplified, for example through the creation and financial support of territorial units matching transport areas (such as agglomerations and large regions).
11. **Learning processes through evaluation:** opportunities for learning in the field of Swiss transport policy are still underutilized. In order to enable and support (political and border-transcending) systematic learning processes, evaluation should be carried out regularly.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungen.....</b>	<b>V</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>2 Fragestellung, Theorie und Hypothesen .....</b>	<b>3</b>
2.1 Einleitung.....	3
2.1.1 Nachhaltigkeit .....	3
2.1.2 Akzeptanz .....	4
2.2 Fragestellung .....	6
2.3 Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen .....	7
2.3.1 Einleitung .....	7
2.3.2 Nachhaltigkeit .....	8
2.3.3 Akzeptanz .....	20
2.4 Hypothesen.....	25
2.4.1 Hypothesen zur Artikulierung .....	26
2.4.2 Hypothesen zur Ausgestaltung des politischen Prozesses.....	26
2.4.3 Hypothesen zur Ausgestaltung der politischen Massnahmen .....	27
2.4.4 Hypothesen zu Rahmenbedingungen und Problemlagen.....	28
2.4.5 Umschreibung der Variablen .....	29
<b>3 Methodisches Vorgehen .....</b>	<b>33</b>
3.1 Vergleichende Untersuchungsanlage .....	33
3.2 Spezifikation der Untersuchungsgegenstände.....	34
3.2.1 Auswahl der Vergleichsländer .....	34
3.2.2 Auswahl der Massnahmenbündel .....	34
3.3 Methodische Instrumente.....	36
<b>4 Länderspezifische Rahmenbedingungen und Problemlagen.....</b>	<b>39</b>
4.1 Nachhaltige Verkehrspolitik .....	39
4.2 Strukturen und Traditionen .....	48



<b>5</b>	<b>Fallstudie Deutschland .....</b>	<b>55</b>
5.1	Verkehr und Umwelt .....	55
5.2	Verkehr und deutsche Wiedervereinigung .....	58
5.3	Probleme und verkehrspolitische Grundsätze .....	60
5.4	Policymaking und Netzwerke .....	63
5.4.1	Bundesverkehrsministerium .....	63
5.4.2	Bundesumweltministerium/Umweltbundesamt.....	67
5.4.3	Sachverständigenrat für Umweltfragen .....	67
5.4.4	Länder und Gemeinden .....	69
5.4.5	Umweltorganisationen .....	70
5.4.6	Parteien und Wirtschaftsorganisationen.....	73
5.5	Ausgewählte Massnahmenbündel .....	76
5.5.1	Verkehrsmanagement in Agglomerationen .....	76
5.5.2	Kombinierter Verkehr und Terminals.....	83
5.5.3	Infrastrukturfinanzierung .....	87
5.6	Zusammenfassung und Variablenbewertung.....	91
<b>6</b>	<b>Fallstudie Niederlande .....</b>	<b>93</b>
6.1	Verkehr und Umwelt .....	93
6.2	Verkehr und Mainports.....	95
6.3	Probleme und verkehrspolitische Grundsätze .....	98
6.4	Policymaking und Netzwerke.....	102
6.5	Der neue nationale Verkehrs- und Transportplan .....	105
6.5.1	Vorbereitung .....	105
6.5.2	Rechtlicher Rahmen .....	110
6.5.3	Inhalt .....	112
6.6	Ausgewählte Massnahmenbündel .....	114
6.6.1	Verkehrsmanagement in Agglomerationen .....	114
6.6.2	Kombinierter Verkehr und Terminals.....	118
6.6.3	Infrastrukturfinanzierung .....	122
6.7	Zusammenfassung und Variablenbewertung .....	124

<b>7</b>	<b>Fallstudie Schweiz.....</b>	<b>127</b>
7.1	Verkehr und Umwelt .....	127
7.2	Verkehrspolitik und europäische Integration .....	131
7.3	Probleme und verkehrspolitische Grundsätze .....	135
7.4	Polymaking und Netzwerke .....	137
7.5	Ausgewählte Massnahmenbündel .....	140
7.5.1	Verkehrsmanagement in Agglomerationen .....	140
7.5.2	Kombinierter Verkehr und Terminals.....	147
7.5.3	Infrastrukturfinanzierung .....	155
7.6	Zusammenfassung und Variablenbewertung.....	162
<b>8</b>	<b>Fallstudienvergleich.....</b>	<b>165</b>
8.1	Massnahmenbündel und Akteurnetzwerke .....	165
8.2	Akteure im politischen Prozess der Vergleichsländer .....	169
8.3	Akzeptanzbeschaffung: Überprüfung der Hypothesen .....	173
<b>9</b>	<b>Folgerungen und Empfehlungen .....</b>	<b>185</b>
9.1	Rahmenbedingungen und Voraussetzungen.....	185
9.2	Ausgestaltung der politischen Prozesse .....	185
9.3	Ausgestaltung der politischen Massnahmen.....	186
<b>10</b>	<b>Literatur, Dokumente und Interviews .....</b>	<b>189</b>
10.1	Literatur und Dokumente .....	189
10.2	Interviews.....	202
10.3	Leitfaden für die Experteninterviews .....	203

## Abkürzungen

ACS	Automobilclub der Schweiz
ACTS	Abrollcontainer-Transportsystem
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobilclub
ADFC	Allgemeiner Deutscher Fahrradclub
AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung
AGTC	Übereinkommen über wichtige Linien des internat. kombinierten Verkehrs
ANWB	Koninklijke Nederlandse Toeristenbond (Niederländischer Automobil- und Touristenbund)
AöV	Amt für den öffentlichen Verkehr
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASTAG	Schweizerischer Nutzfahrzeugverband
ASTRA	Amt für Strassen
ATA	Alpentransitabgabe
BAP	Bundesamt für Polizei
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAWI	Bundesamt für Aussenwirtschaft
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BfS	Bundesamt für Statistik
BMU	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMV	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMW	Bayerische Motorenwerke
BRP	Bundesamt für Raumplanung
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BV	Bundesverfassung
BVE	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
BVG	Berliner Verkehrsgesellschaft
BVWP	Bundesverkehrswegplan
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
CH	Schweiz
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
COST	European Cooperation in the Field of Scientific and Technical Research
CSU	Christlich-Soziale Union Deutschlands
CVP	Christliche Volkspartei
D	Deutschland
DB	Deutsche Bahn
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DEZA	Eidgenössisches Departement für Entwicklungszusammenarbeit
DG	Directorate General (Generaldirektorat)
DGG	Directorate General Goederenvervoer (Generaldirektorat für den Güterverkehr)
DIFU	Deutsches Institut für Urbanistik
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DM	Deutsche Mark
EBG	Eisenbahngesetz
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EG	Europäische Gemeinschaft
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EURES	Institut für regionale Studien in Europa
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EVED	Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
EVO	Ondernemersorganisatie voor Logistiek en Transport (Logistik- und Transportunternehmerorganisation)
EZ	Ministerie van Economische Zaken (Wirtschaftsministerium)
F.D.P	Freie Demokratische Partei Deutschlands
FEG	Fonds für Eisenbahngrossprojekte
FIN	Finanzdirektion

FinöV	Finanzierung des öffentlichen Verkehrs
FRS	Fédération Routière Suisse
FTP	Financement du transport public
GS	Generalsekretariat
GVF	Gesamtverkehrsfragen
GVFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GVK	Gesamtverkehrskonzeption
GVZ	Güterverkehrszentrum
ICE	Intercity-Express
IDA	Interdepartementaler Ausschuss
IGEB	Interessengemeinschaft Bahn
IPO	Interprovinzial Overleg (Interessenverband der Provinzen)
KAWE	Kantonales Amt für wirtschaftliche Entwicklung
Kfz	Kraftfahrzeug
KIGA	Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
KLv	Kombinierter Ladungsverkehr
KMU	Klein- und Mittelunternehmen
KNV	Koninklijk Nederlands Vervoer (Königlicher niederländischer Transportverband)
KTU	Konzessionierte Transportunternehmungen
KUS	Koordinationsstelle für Umweltschutz
KV	Kombinierter Verkehr
KVP	Koordinierte Verkehrspolitik
LITRA	Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr
Lkw	Lastkraftwagen
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Fischerei)
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
LVA	Landverkehrsabkommen
Mio.	Millionen
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MKB	Middel- en Klijnbedrijven (Mittel- und Kleinbetriebe)
Mrd.	Milliarden
NDH	Raad Nederlandse Detailhandel (Niederländischer Detailhandel)
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NFP	Nationales Forschungsprogramm
NGO	non-governmental organisation
NIMBY	not in my backyard
NL	Niederlande
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire alpine
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan (Nationaler Umweltpolicyplan)
NOVEM	Nederlandse Organisatie voor Energie en Milieu (Niederländische Organisation für Energie und Umwelt)
NOx	Stickstoffdioxid
NRP	National Research Programme
NRW	Nordrhein-Westfalen
NS	Nederlandse Spoorwegen (Niederländische Bahnen)
N-S	Nord-Süd
NVG	Nederlands Verbond van de Groothandel (Niederländischer Verbund für Grosshandel)
NVVP	Nationale Verkeers- en Vervoerplan (Nationaler Verkehrs- und Transportplan)
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation of Economic Cooperation and Development
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
öV	Öffentlicher Verkehr
P&R	Park-and-Ride
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
Pkw	Personenkraftwagen
PNR	Programme National de Recherche
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Reichsinstitut für Volksgesundheit und Umwelt)
RMB:	Raad voor het Milieubeheer (Umweltrat)
ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieu (Raumordnung und Umwelt)
RPLP	Redevance poids lourds liée aux prestations

RVW	Raad voor Verkeer en Waterstaat (Verkehrsrat)
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SFSV	Spezialfinanzierung Strassenverkehr
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SNM	Stichting Natuur en Milieu (Natur- und Umweltstiftung)
SO <sub>2</sub>	Schwefeldioxid
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
SR	Systematische Gesetzessammlung
SVSA	Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer (Verkehrs- und Transport-Strukturschema)
TA	Zürcher Tages-Anzeiger
TBA	Tiefbauamt
TCS	Touring-Club der Schweiz
TEN	Trans-European Networks
TERFF	Trans European Rail Freight Freeways
TGV	Train à Grande Vitesse
TLN	Transport en Logistiek Nederland (Transport und Logistik Niederlande)
TU	Technische Universität
TÜV	Technischer Überwachungsverein
UBA	Umweltbundesamt
UE	Union Européenne
USG	Umweltschutzgesetz
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UvW	Unie van Waterschappen (Union der Wasserschäften)
V+W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Verkehrsministerium)
VCD	Verkehrsclub Deutschland
VCS	Verkehrsclub der Schweiz
VDA	Verband der Deutschen Automobilindustrie e.V.
VERDI	Decentralisatieaccord verkeer en vervoer (Vereinbarung über die Dezentralisation in Verkehrs- und Transportfragen)
VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Viertes Raumordnungs-Memorandum)
VKV	Verordnung über die Förderung des kombinierten Verkehr
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten (Vereinigung Niederländischer Gemeinden)
VON-NCW	Vereniging van Nederlandse Ondernemers/Nederlandse Christelijk Werkgevers (Vereinigung Niederländischer Unternehmer)
VOC	Volatile Organic Compounds
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Ministerium für Wohnen, Raumordnung und Umwelt)
VW	Volkswagen
W-O	West-Ost
WRO	Wet op de ruimtelijke ordening (Raumordnungsgesetz)
WWF	World Wide Fund for Nature



# 1 Einleitung

Das vorliegende Forschungsprojekt ist im Rahmen des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“ eines jener Projekte, die sich politikwissenschaftlichen Fragestellungen widmen. Der Titel „Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess. Deutschland, Niederlande und Schweiz im Vergleich“ steht dafür, dass wir einerseits die Akzeptanz möglicher Massnahmen in der Schweiz prüfen. Andererseits bilden die Vergleichsländer Niederlande und Deutschland einen zweckmässigen Rahmen, um die theoretischen und praxisorientierten Fragen der Akzeptanz in vergleichender Perspektive beantworten zu können. Nachhaltige Verkehrskonzepte werden nicht allein als Bündel von mehr oder weniger umweltverträglichen Massnahmen verstanden, sondern als Schnittstelle von Problemlagen aus verschiedenen Policies, politischen Problemlösungs-Mechanismen und unterschiedlicher, meist berechtigter Interessen von Akteurguppen. Dies ist um so wichtiger, als sich das Forschungsprojekt nicht auf policy-, effizienz- und netzwerk-analytische Verfahren beschränken möchte, sondern Wege aufzeigen will, wie der Akzeptanz- und Umsetzungsgrad nachhaltiger Verkehrskonzepte mittels bewusst gefördertem “network management” und “network building” verbessert werden kann. Akzeptanz bei Zielgruppen und der breiten Öffentlichkeit wird nicht als statische Grösse, sondern als Variable verstanden, welche sich längerfristig mit der Anwendung kommunikativer Steuerungsinstrumente und der Initiierung von Lernprozessen verändern lässt; Akzeptanz und Umsetzung von Verfahrens- und Diskursregeln ist deshalb häufiger wichtiger als jene der politischen Massnahmen selber.

Über Experteninterviews hatten wir Gelegenheit, mit Vertretern aus Praxis, Politik und Wissenschaft im In- und Ausland spezifische Umsetzungsprobleme, mögliche Verfahrensverbesserungen sowie Zwischen- und Schlussergebnisse des Forschungsprojektes zu diskutieren. Die Arbeit hat also gewissermassen auch einen praxisrelevanten Charakter: Nicht Effektivität und Effizienz nachhaltiger Verkehrsmassnahmen steht im Vordergrund, sondern es werden Varianten diskutiert, wie Verfahren und Verhandlungssysteme – im Sinne der Nachhaltigkeitsprinzipien – optimiert werden könnten. Gerade in der Schweiz scheinen neue Zusammenarbeitsformen nötig zu sein, um – trotz der politisch verflochtenen Strukturen – zu flexiblen Lösungen zu kommen; entsprechende Konzepte fanden erst zögerlich Eingang in die schweizerische Verkehrspolitik; kommunikative Instrumente haben hier noch wenig Beachtung gefunden, teils wegen stark polarisierten Interessengruppen, teils wegen dem von den internationalen Verhandlungsprozessen ausgehenden Druck. Immerhin sind die Konflikte um reine Dateninterpretationen etwas abgeklungen, nicht zuletzt wegen einer besseren Einbindung der Zielgruppen. Durch die Internationalisierung von Problemen und möglicher Lösungen dürfte es von zunehmender Bedeutung sein, wie die bundesstaatliche Kooperation mit internationalen Zusammenhängen und Kooperationsformen abgestimmt werden kann. Einerseits sind nationale Akteurerinteressen zunehmend mit der internationalen Ebene verknüpft, andererseits beeinflussen internationale Entwicklungen den nationalen Entscheidungsprozess.

Der Bericht erläutert zunächst, was unter Nachhaltigkeit bzw. nachhaltiger Verkehrspolitik und Akzeptanz verstanden wird. Ausserdem werden aus theoretischer Sicht die verschiedenen Prozessphasen mit den Aktivitäten von relevanten Akteuren verknüpft. Anschliessend wird die methodische Vorgehensweise dargelegt, der wir im Rahmen des vorliegenden Forschungsprojektes gefolgt sind. Für den eigentlichen Vergleich zwischen den Umsetzungs- und Akzeptanzproblemen war es nötig, auch grundsätzliche Unterschiede in den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftli-

chen Rahmenbedingungen der drei Vergleichsstaaten herauszuarbeiten und die je spezifisch ausgestalteten verkehrspolitischen Problemlagen aufzuzeigen. Nur so war es letztlich gerechtfertigt, auf besondere Vor- und Nachteile in der Verkehrspolitik in den drei Staaten zu sprechen zu kommen. Die drei Fallstudien zu Deutschland, zu den Niederlanden und zur Schweiz sind nach einem einheitlichen Muster aufgebaut: Allgemeines zur jeweiligen Verkehrs- und Umweltpolitik, Probleme und verkehrspolitische Grundsätze, eine Übersicht der wichtigen Akteure und Akteurnetzwerke und abschliessend eine detaillierte Beschreibung der drei ausgewählten Massnahmenbündel *Verkehrsmanagement in Agglomerationen*, *Infrastrukturfinanzierung* und *Güterumlagerung bzw. Terminals*. Aus einem Vergleich der drei Länder und der drei ausgewählten Massnahmenbündel werden im Anschluss Folgerungen für die zukünftige Prozessgestaltung in der schweizerischen Verkehrspolitik gezogen.



## 2 Fragestellung, Theorie und Hypothesen

### 2.1 Einleitung

Die wachsende Mobilität ist zu einer immer grösseren Belastung für Umwelt und Mensch geworden. Dahinter stehen an sich neutrale Entwicklungen: a) *Gesellschaftliche Entwicklungen* (Emanzipation, Individualisierung) führen zu Mobilitätsfreiheit(en), b) *ökonomische Entwicklungen* (Produktionsorganisation, Dienstleistungssektor, Internationalisierung) führen zu Mobilitätsbedürfnissen und c) *technologische Entwicklungen* führen zu einer Erweiterung des Infrastruktur- und Verkehrsmittelangebots (Baggen 1994: 22-26; Button 1993; Dunn 1994). Mobilität hat demzufolge positive wie negative Auswirkungen. Allerdings besteht die Gefahr, dass die positiven ökonomischen Aspekte durch die negativen ökologischen Folgen neutralisiert werden. Die heutigen Probleme im Verkehrsbereich zeigen sich nicht mehr nur in dicht-besiedelten Gebieten, sondern haben zunehmend überregionale, nationale und internationale Auswirkungen. Die Verkehrsproblematik ist derart komplex, d.h. grenzüberschreitend, verknüpft mit fast allen Politikbereichen und durch eine Vielzahl von Interessen beeinflusst, dass verschiedene Politikwissenschaftler zum Schluss kommen, dass der traditionelle demokratische Staat daran scheitern *muss* (z.B. Görlitz 1995: 66-76; Knoepfel 1995). Es erstaunt deshalb nicht, dass - ganz im Sinne der Nachhaltigkeitsprinzipien des Brundtland-Reportes von 1987 - nach neuen politischen Lösungsmechanismen gesucht wird. Politische und wissenschaftliche Problemanalysen liegen in vielfältiger Form vor. Hingegen gibt es relativ wenig Untersuchungen, welche sich in umfassender Weise der tatsächlichen Umsetzung einer nachhaltigen Verkehrspolitik widmen. Diesem Umstand will dieses Forschungsprojekt Rechnung tragen. Aus theoretischer Sicht stehen zwei Problembe-reiche im Vordergrund:

#### 2.1.1 Nachhaltigkeit

Obwohl der Begriff der Nachhaltigkeit nach streng wissenschaftlichen Kriterien für konkrete Politikfelder schwierig zu definieren ist, bietet das politikwissenschaftliche Konzept der *ökologischen Modernisierung* Ansätze, wie sich Politik und Gesellschaft den Nachhaltigkeitsprinzipien annähern könnten (Jänicke 1996 und 1997; Beck et al. 1994; Mol 1996; Lifferink und Mol 1997). Dabei wird betont, dass weniger um eine allgemein gültige Definition gerungen werden soll, sondern um die schrittweise Einsicht, dass sich Ökologie und Ökonomie ergänzen können. Umweltschäden werden als Folge ineffizienter ökonomischer Abläufe und eines überforderten bürokratischen Staates gesehen (van der Straaten 1994). Im Prinzip geht es darum, wie dynamische, qualitative Kriterien und Lernprozesse, deren Wirkung und Effizienz unsicher sind, Eingang in die politischen, wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskussionen finden können. Dies funktioniert nur, wenn Wirtschaft, Verwaltung und Politik verschiedener Staatsebenen, Umweltschutzorganisationen und andere gesellschaftliche Gruppen am Diskursprozess teilhaben können. Nachhaltigkeit und ökologische Modernisierung kann nur erreicht werden, wenn normative Debatten nicht ausgeschlossen sind (Mol 1996; Hajer 1995; Welford 1995). Trotzdem: Messbare Kriterien sind Massnahmen zur Senkung der externen Kosten, Sanierung bestehender Schäden, Vorbeugung sowie langfristige Modernisierungskonzepte (O'Riordan und Jordan 1996; Keating 1993).

Definitionen von Nachhaltigkeitsprinzipien haben meist eine ideelle Komponente (z.B. *democracy, accountability, openness, discourse, institution-building*) und kön-

nen folgendermassen zusammengefasst werden (Cameron and Wade-Gery 1995; Baker et al. 1997; Brundtland-Report 1987): “*Sustainable development is a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological investment, and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations.*” Nachhaltige Entwicklung ist keine empirisch überprüfbare Theorie, bildet aber den normativen Rahmen für ökonomische, politische und soziale Theorienbildung. Im Gegensatz zu traditionellen Umwelttheorien zeichnet sich Nachhaltigkeit durch folgende Merkmale aus (Welford 1995: 6; Common 1995: 221; Opschoor and Straaten 1993; O’Riordan and Jordan 1996: 65ff): a) Alle Politikbereiche sind betroffen, b) gewisse Entscheide sind allein ethischer bzw. moralischer Natur und c) wissenschaftliche Beweise und Effektivitäts- bzw. Effizienzkontrollen lassen sich höchstens langfristig herstellen. Für den *Verkehrsbereich* sind folgende Bereiche der Agenda 21 von besonderer Bedeutung: internationale Zusammenarbeit, Konsumverhalten, Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch, Schutz und Förderung der menschlichen Gesundheit, nachhaltige Siedlungsformen, Schutz der Atmosphäre sowie nachhaltige Entwicklung in Berg- und ländlichen Gebieten (siehe Keating 1993).

### 2.1.2 Akzeptanz

Meistens wird in der Diskussion um den Begriff der Akzeptanz von ökonomischen, soziologischen und psychologischen Verhaltenstheorien ausgegangen, die nach der Bedeutung umweltrelevanter Einstellungen für das alltägliche *Umweltverhalten* und das *Abstimmungsverhalten* fragen; umweltfreundliches Handeln hängt von Einstellungen und Anreizen (Angebot, Preis) ab (Franzen 1997: 13). Eher selten wird danach gefragt, wie Akzeptanz im politischen Prozess geschaffen resp. erhöht werden kann und wie umweltpolitische Massnahmen besser akzeptiert werden, die nur langfristig und/oder indirekt das individuelle Verhalten beeinflussen. Die Vermutung liegt nahe, dass “rationale” Entscheidungen nämlich nicht nur vom Inhalt der Sachgeschäfte abhängig sind, sondern ebenso von den Gegner- und Befürwortergruppen. Ausserdem dürften moralische Kriterien eine gewisse Rolle spielen und dies ist genau eines der zentralen Elemente von Nachhaltigkeit. Akzeptanz kann nämlich als zentrales Element von “*sustainable development*” gesehen werden, d.h. es geht weniger um die Akzeptanz nachhaltiger Instrumente an sich, sondern um die *Akzeptanz demokratischer Prozesse*, welche dazu beitragen, dass die Vorteile nachhaltiger Prozesse vermittelt werden können (Weidner 1993 und 1996; auch IDA-Rio 1996). Der von Politikwissenschaftlern beobachtete Trend zu mehr Verhandlung, Dialog und Partizipation wird u.a. dadurch erklärt, dass es dem Staat zunehmend schwerer fällt, auf der Basis traditioneller Entscheidungsverfahren die nötige Akzeptanz für Problemlösungen zu beschaffen (Hoffmann-Riem und Schmidt-Assmann 1990; siehe auch “Der argumentierende Staat” in van den Daele und Neidhardt 1996). Auch die systemtheoretische Argumentationslinie führt – zumindest in ihrer bezüglich der staatlichen Steuerungskapazitäten optimistischen Ausrichtung (für die pessimistische Sichtweise siehe etwa Luhmann 1989) – zum Ergebnis, dass neue, komplexitätsadäquate und nicht-hierarchische Formen die heutige Staatstätigkeit kennzeichnen (sollten) (Willke 1983 und 1994). Aus der Sicht der Policy-Analyse wird ein Wandel vom klassischen Interventionsstaat (verordnender Staat) zum verhandelnden resp. kooperativen Staat diagnostiziert (Benz 1994, Grimm 1994 und Voigt 1995).

Franzen (1997: 143) bestätigt die Annahme, dass auf individuelle Einstellungs- und Verhaltensmuster ausgerichtete Strategien kaum zu einer nachhaltigen Verkehrspolitik führen. Hingegen hat das Umweltbewusstsein, insbesondere aber die Einsicht,

dass eine umweltpolitische Massnahme auch wirtschaftlich interessant sein kann, einen Einfluss auf die Meinungsbildung, zumal heute die individuelle Wahrnehmung globaler Umweltbedrohungen – zum Beispiel im Vergleich mit der Waldsterbensdebatte Mitte der achtziger Jahre – eher gering ist (Conseil 1997; Tertoolen 1994; RMB 1995; Rüdig 1995).

Da bisher vor allem *“Umwelt- statt Nachhaltigkeitsforschung betrieben wurde”* (siehe O’Riordan in SPP Umwelt Panorama 8/97) fehlen Forschungsansätze zur Akzeptanz von Nachhaltigkeitsprinzipien, ganz im Gegensatz zu Studien über die Akzeptanz von umweltpolitischen Massnahmen. Das Problem liegt darin, dass Nachhaltigkeit ein politisches Konzept ist, welches politisch, ökonomisch und wissenschaftlich unsichere Entscheide verlangt. Obwohl die Wissenschaft resp. die Evaluation (Bussmann et al. 1997) zur Prüfung der Wirksamkeit von nachhaltigen Massnahmen beitragen kann, lässt sich die eigentliche Definition von Nachhaltigkeit nicht aus wissenschaftlichen (resp. evaluativen) Erkenntnissen ableiten. Zudem können die beim Versuch, ökologische, soziale und wirtschaftliche Entwicklungen unter einen Hut zu bringen, auftretenden Konflikte nicht von heute auf morgen gelöst werden. Es ist deshalb weitgehend anerkannt, dass Nachhaltigkeit nur über *langfristige Lernprozesse* erreicht werden kann (siehe dazu auch: Sabatier 1993; Bennett und Howlett 1992; Knaap 1995; Weidner 1993; Kreilich 1994). Es macht deshalb wenig Sinn, einfach den heutigen Akzeptanzgrad zu messen und zu analysieren. Vielmehr gilt es, langfristige Konzepte zu erforschen, welche das Verhältnis zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Prozessen strukturieren; ausländische Beispiele zeigen, dass Akzeptanz dann vor allem mit dem Argument von *Effizienz* und *„win-win“ Situationen* gesucht wird (BUWAL 1994; Conseil 1997; Bürgin und Roux 1996; VNO-NCW 1996; Mol 1996; Nieuwenhof 1995). Lernprozesse, welche Rücksicht auf Problemkomplexität, Unsicherheit und Konfliktivität nehmen, können vom Staat stimuliert werden. Daneben haben aber auch in vielen gesellschaftlichen Bereichen Lernprozesse auf „spontaner“ Basis eingesetzt; diese gilt es zu nutzen. Nach Ansicht des Schweizerischen Rates für nachhaltige Entwicklungen bieten hier der *schweizerische Föderalismus* und die *direkte Demokratie* besonders gute Voraussetzungen. In Roux und Bürgin (1996) unterscheiden die Autoren zwischen *Policy-Lernen* (Heclo 1974: 306; Rose 1993; Sabatier und Jenkins-Smith 1993), welches zu Policy-, Netzwerk- und Wertewandel führt, und *Lernen in Organisationen* (Argyris und Schön 1996; Cohen und Sproull 1996; Gelhaar et al. 1996), das zum Wandel in der Unternehmens- resp. Organisationskultur wie auch bei der Produktion beiträgt. Letzteres wird am Beispiel des sogenannten COSY-Konzeptes (Company Oriented Sustainability) verdeutlicht. Umweltbezogene Lernprozesse zielen demzufolge auf das individuelle Handeln, komplexe Organisations- und Policystrukturen sowie auf Wertemuster ab (Bürgin und Roux 1996: 193). Als Lernsysteme gelten Personen, Organisationen und Netzwerke. Einflussfaktoren sind Lernkultur, Lernkonzepte, Verantwortung, Instrumente, Interessen, Zusammensetzung, Beziehungen und Überzeugungen. In der Literatur werden Diskursverfahren und Lernkonzepte häufig als einzige Option für die Umsetzung von Nachhaltigkeitsprinzipien gesehen (Common 1995; Hajer 1995, Roux und Bürgin 1996; Baker et al. 1997). Olson und Peters (1994) sind der Ansicht, dass es angesichts der komplexen Problemlagen für *demokratische Systeme* unabdingbar ist, ihre Lernkapazitäten auszubauen und den Kreis der teilhabenden Akteure zu erweitern (siehe auch Toonen und Heuvelhof 1993; Thürer 1996). In diesem Zusammenhang hat Klöti (1996) festgestellt, dass in der Schweiz zum Beispiel die Kantone noch viel zu wenig bereit und fähig sind, voneinander zu lernen.

Die Rolle staatlicher und nichtstaatlicher Akteure hat sich in den letzten zehn Jahren gewandelt. Der Staat ist zunehmend auf die Mitwirkung nichtstaatlicher Akteure angewiesen. Umgekehrt kann er so die Verantwortlichkeiten breiter verteilen und sich auf das *Prozess- und Netzwerk-Management* konzentrieren; eigentliche "top-down" Strategien verlieren an Bedeutung (Kaufmann 1991; van Waarden 1992; Mayntz 1993; Beck et al. 1994; Kenis und Schneider 1991). Im Prinzip geht es um einen Wechsel von machtorientierten "*capacity-using*" zu wissensorientierten "*capacity-giving*" Netzwerken (Klijn et al. 1994; Kickert et al. 1997; Prittwitz 1996). Solche Netzwerke beschränken sich nicht mehr auf einzelne Sektoralpolicies (z.B. Massnahmen im Güter-, Personen- und Luftverkehr), sondern versuchen entsprechende Problembereiche in ökonomischen, sozialen und ökologischen Gesamtkonzepten zu verknüpfen (de Bruijn und ten Heuvelhof 1994; Cameron und Wade-Gery 1995; Jänicke 1996).

## 2.2 Fragestellung

Die nachstehenden zwei Fragen bilden das zentrale Erkenntnisinteresse des Forschungsprojektes:

- Wie kann die *Konsensbereitschaft* der Entscheidungsträger und die *breite Akzeptanz* bei umfassenden Verkehrskonzepten gesteigert werden, damit die nachfolgende Umsetzung auf weniger Widerstand stösst? Mit welchen Prozess- und Verfahrenszielen lassen sich die nötigen Lernprozesse - zusammen mit den Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft - fördern?
- Wie kann der Akzeptanzgrad nicht nur in der Entscheidungsphase, sondern auch in der Umsetzungsphase erhöht werden? Wie können einzelne Massnahmen und Politikbereiche im politischen Prozess so verknüpft werden, damit Kosten und Nutzen besser verteilt und sogenannte „win-win“ *Situationen* geschaffen werden können?

Um diese beiden Fragen bearbeiten zu können, bedarf es einer Bestandesaufnahme zur Akzeptanzsituation hinsichtlich der Gestaltung einer nachhaltigen Verkehrspolitik. Um sie zu untersuchen, arbeiten wir mit im Rahmen der vorliegenden Untersuchung einerseits mit einem Ländervergleich und andererseits mit einem Massnahmenvergleich. Um dies auf aussagekräftige Art und Weise bewerkstelligen zu können, müssen im Vergleich die länderspezifischen Rahmenbedingungen ebenso berücksichtigt werden wie die unterschiedlichen Akzeptanzbedingungen der konkreten Massnahmenbündel. Nur so kann gewährleistet bleiben, dass die vergleichende Vorgehensweise zu Ergebnissen führt, die empirisch fundiert und aussagekräftig sind.

Weiter bedarf diese Vorgehensweise auch einer Bestandesaufnahme zur Frage, wie sich die Akzeptanz der ausgewählten Massnahmenbündel in den Vergleichsländern präsentiert. Dies ist eine Vorbedingung für die Bearbeitung der obenstehenden zwei zentralen Untersuchungsfragen.

## 2.3 Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen

### 2.3.1 Einleitung

Politische Probleme lassen sich nicht mehr allein mit hierarchischen, (neo-) korporatistischen oder pluralistischen *Staatsmodellen* erklären. Vielmehr sind in den letzten Jahren *komplexe Netzwerke* mit wechselnden Akteurkonstellationen und Beziehungsmustern entstanden (Mayntz 1993). Darin habe sich nicht nur die Rollen der staatlichen Akteure gewandelt, sondern auch jene nichtstaatlicher Akteure. Diese generellen Tendenzen lassen sich auf drei Dimensionen zusammenfassen (Schenkel und Serdült 1999):

- a) Auf der *Akteurdimension* geht es einerseits darum, dass immer mehr staatliche und nicht-staatliche Akteure am politischen Entscheidungsprozess teilhaben wollen. Andererseits sind staatliche Stellen aus Kapazitätsgründen auch zunehmend auf die Mitwirkung anderer Akteure angewiesen. Mit „top-down“ Strategien sind staatliche Ebenen häufig nicht mehr in der Lage, den Bedürfnissen unterer Staatsebenen und nichtstaatlicher Akteure gerecht zu werden und einen effizienten Vollzug zu gewährleisten (siehe dazu auch Wälti 1996; Scharpf 1994). Neben den traditionellen finanziellen, personellen und politischen Akteurressourcen sind Ressourcen wie der Zugang zu wissenschaftlichen Information und zu internationalen Netzwerken von zunehmender Bedeutung (Wicki 1996).
- b) Auf der *territorialen Dimension* steht im Zentrum, dass die Problemstrukturen immer weniger mit den territorial gebundenen Entscheidungsstrukturen übereinstimmen. Probleme werden häufig dort wahrgenommen, wo sie im Rahmen der traditionellen Aufgaben- und Kompetenzverteilung gar nicht alleine gelöst werden können. Diese Dimension ist insbesondere im schweizerischen Föderalismus von grosser Bedeutung, da die Gemeinde- und Kantons Grenzen nur noch selten mit den tatsächlichen Problemstrukturen übereinstimmen (Schenkel und Serdült 1999).
- c) Auf der *Policy-Dimension* wird hervorgehoben, dass sektorale, d.h. auf einen spezifischen Politikbereich begrenzte Problemlösungen zunehmend an Grenzen der Wirksamkeit stossen. Um in einer bestimmten Policy ein Problem lösen zu können, braucht es häufig koordinierte Programme und Massnahmen in anderen Politikbereichen. Umgekehrt werden die Auswirkungen von bereichsspezifischen Programmen auf andere Policies häufig unterschätzt.

Die oben genannten Problemdimensionen sind zu berücksichtigen, wenn die Vielzahl von Massnahmen, die in Verkehrskonzepten enthalten sind, auf ihre Akzeptanz, Durchsetzbarkeit und Wirksamkeit geprüft werden.

Umsetzung und Akzeptanz dieser Steuerungsinstrumente hängen stark von der in den Vergleichsstaaten praktizierten Zusammenarbeit ab. Messbare *Dimensionen von Zusammenarbeit* sind die *Qualität* (Konsultation, Informationsaustausch, Koordination, Verhandlung, Entscheidung, Vereinbarung), die *Ziele* (strategisch/operativ, quantitativ/qualitativ, bindend/nicht-bindend), die *Funktion* (Problemformulierung, Entscheidung, Implementation, Evaluation), die *Struktur* (ad hoc/institutionalisiert, politisch/technisch, klein/gross, sporadisch/regelmässig, hierarchisch/nicht-hierarchisch, offen/geschlossen), die *Kompetenzen* (finanziell, organisatorisch, rechtlich), den *Akteuren* (Politik, Verwaltung, Experten, Parteien, Interessenorganisationen) und die *Ausrichtung* (vertikal, horizontal, mehrere Ebenen) (siehe dazu auch: Holznagel 1990; Hoffmann-Riem und Schmidt-Assmann 1990; Kaufmann 1991). Hervorgeho-

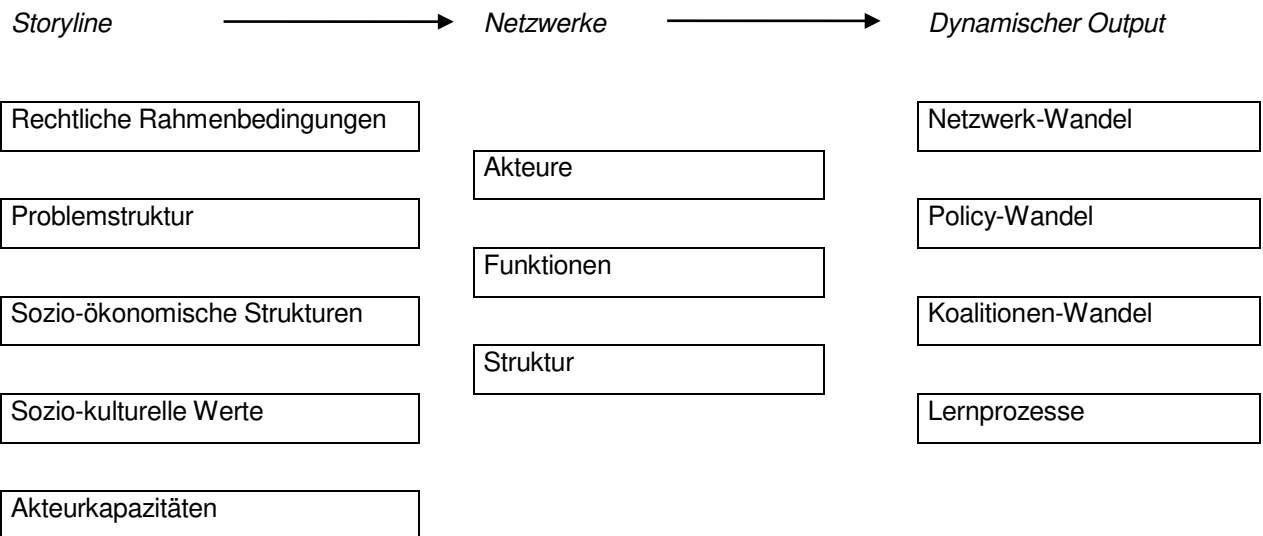
ben wird eine zunehmend stärkere Ausrichtung auf zukunftsorientierte Information, ganzheitliches Vorgehen zur Bewältigung von Komplexität, flexible Steuerung und Orientierung auf Prozessmanagement und Reflexivität. Die Niederlande beispielsweise kennen eine Vielzahl von institutionalisierten Beratungs- und Forschungsgremien, welche die Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft sowie die langfristige Politikformulierung relativ stark zu beeinflussen vermögen (Kreibich 1994: 74ff).

## 2.3.2 Nachhaltigkeit

### 2.3.2.1 Nachhaltigkeit in der vergleichenden Policy-Analyse

Theoretisch lehnen sich die Ausführungen an die **Policy-Analyse** und an das **Konzept der Netzwerkanalyse** an. Damit lässt sich die schweizerische, niederländische und deutsche Verkehrspolitik der letzten zwanzig Jahre miteinander vergleichen. Dazu gehört ein kurzer Vergleich von politischen, ökonomischen und sozialen Grundstrukturen (vgl. unten, Kapitel 4). Ausserdem gilt es die Berührungspunkte herauszuarbeiten. Politische Prozesse, Institutionen, Strukturen, Akteure sowie sozio-ökonomische und traditionell verankerte Rahmenbedingungen tragen dazu bei, den vorderhand noch leeren Begriff einer Policy inhaltlich zu füllen. Systemorientierte Theorien stellen den politischen Prozess mit seinen Phasen Politikgenese, Politikformulierung, Politikentscheidung, Politikumsetzung und Politikwirkung in den Vordergrund, während polit-ökonomische und pluralistische Theorien das Verhalten der einzelnen oder kollektiven Akteure untersuchen (vgl. dazu Kapitel 2.3.3.1). Die relative Offenheit der Policy-Analyse für theoretische Ansätze kann durch das Konzept der Netzwerkanalyse genutzt werden. Es stellt also keine eigenständige Theorie dar, sondern dient in erster Linie als pragmatische Werkzeugkiste für theoriegeleitete Hypothesen und Analysemethoden. Letztlich geht es um die Darstellung von Akteurkonstellationen, Qualität und Quantität von Beziehungen, Handlungsressourcen, Wertsysteme, das Zustandekommen von Entscheidungen sowie das Erklären von Outputs und Rückwirkungen auf andere Netzwerke (Jordan und Schubert 1992; Kaufmann 1991; Klijn et al. 1994; Kickert et al 1997; Kenis und Schneider 1991).

Das folgende Untersuchungsmodell zeigt, wie im konkreten Fall eines Ländervergleichs die abhängigen, unabhängigen und intermediären Variablen bezeichnet werden können. Die sogenannte **Storyline** setzt sich aus den relativ stabilen, unabhängigen Variablen „rechtliche Rahmenbedingungen“, „Problemstruktur“, „sozio-ökonomische und sozio-kulturelle Strukturen“ sowie generellen „Akteurkapazitäten“ zusammen. Diese Variablen repräsentieren die Tatsache, dass frühere Policy-Strategien und länderspezifische Traditionen einen Einfluss auf gegenwärtige Strategien haben, wie ein Staat mit „neuen“ Problemen umgeht. Die zeitliche Abfolge von Ereignissen und Lösungsansätzen wird von Kingdon (1995) als „*policy stream*“ bezeichnet: Über die Zeit hinweg bewegen sich parallel verlaufende Problem-, Lösungs- und Akteurkoalitionsströme. Sobald die Problemwahrnehmung, die zur Verfügung stehenden Lösungen und eine starke Koalition zusammentreffen, öffnet sich ein „*policy window*“ und das Problem wird in der Policyarena angegangen. Die Netzwerke, welche sich mit politischen Problemen auseinandersetzen, müssen auf ihre Akteure, die Beziehungen zwischen den Akteuren, die Netzwerkstruktur (Dichte, Position der Akteure, etc.) und die Funktionen (Bargaining, Planung, Entscheidung, Vollzug, etc.) untersucht werden. Dabei wird unter Umständen ein relativ dynamischer Output produziert, welcher sich aus den unabhängigen Variablen "Netzwerk-wandel", "Policy-Wandel", "Koalitionswandel" und "Lernprozesse" zusammensetzt (siehe auch Hajer 1995; Sabatier 1993; Sabatier und Jenkins-Smith 1999).

**Darstellung 2.1: Untersuchungsmodell**

Gerade die Verkehrspolitik zeigt, dass es immer schwieriger wird, sich nur auf eine Theorie zu beschränken. So lassen sich allenfalls einzelne Massnahmen mit dem Dreiphasenmodell von Easton erklären, aber bereits bei politischen Programmen oder Teil-Policies sind die Phasen Formulierung, Entscheidung und Implementation derart verschachtelt, dass sich die Zusammenhänge zwischen den unabhängigen, abhängigen und intervenierenden Variablen kaum mehr sinnvoll darstellen lassen. Nicht zuletzt deshalb spricht Sabatier von sich überschneidenden **Policy-Zyklen**, in denen es weniger auf die Unterscheidung der Prozessphasen, sondern auf die Analyse der jeweiligen Akteurkonstellation ankommt. Derartige Policy-Zyklen sind im wesentlichen geprägt durch Akteure bzw. Akteur-Koalitionen, die Probleme (nicht) formulieren, Entscheide (nicht) treffen und (nicht) implementieren (Sabatier 1993).

In allen drei Staaten geht es darum, Kompromisse auszuhandeln. Dabei versuchen die Akteure so weit als möglich ihre Wert- und Zielvorstellungen in konkrete politische Massnahmen umzusetzen. Die Ausgestaltung einer Policy hängt deshalb von den Akteur-Ressourcen (Personal, Finanzen, politische Unterstützung, Fachwissen, etc.), den Akteurbeziehungen, den Akteurpositionen innerhalb des Netzwerkes sowie von wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ab. Wichtig dabei ist, dass sich alle diese Faktoren über die Zeit mehr oder weniger stark verändern können, womit sich auch die Policy verändern dürfte. Zudem entwickeln sich unter ganz bestimmten Voraussetzungen *Lernprozesse* innerhalb der Netzwerke, welche zu einem kontinuierlichen Wandel der Policy beitragen können (Knaap 1995; Atkinson und Coleman 1992; Bennett and Howlett 1992).

Es lässt sich vorwegnehmen, dass die Schweiz und die Niederlande unterschiedliche **Strategien** in der Verkehrs- und Umweltpolitik anwenden. In der Schweiz sind Policies relativ stark an eidgenössische und kantonale Gesetze gebunden. Auf Bundesebene werden Ziele, föderale Verantwortlichkeiten und konkrete Massnahmen festgelegt; der Vollzug obliegt mehrheitlich den Kantonen und Gemeinden. Manchmal nehmen einzelne Kantone eine Vorreiterfunktion ein, indem sie Normen noch vor dem Bund in Kraft setzen. Verhandlungen zwischen Interessengruppen finden – wenn überhaupt – in vorparlamentarischen Prozessphasen statt; danach konzentrieren sich die Akteurgruppen hauptsächlich auf die politischen Auseinandersetzungen in Parlament und Öffentlichkeit (Knoepfel 1995; Klöti et al. 1993; Kux et al. 1995). In den Niederlanden werden Gesetze als ein mögliches Instrument unter anderen

gesehen. Bevorzugt werden aber Instrumente wie institutionalisierte Verhandlungen und zivilrechtliche Vereinbarungen zwischen staatlichen Behörden und privaten Zielgruppen. Dabei werden auf mehr oder weniger freiwilliger Basis Zielgrößen, Prozeduren und finanzielle Aspekte vereinbart. Die Umsetzung der konkreten Massnahmen liegt dann hauptsächlich bei den zeichnenden Verursachergruppen (z.B. Branchenverband, einzelnes Unternehmen, Arbeitgeberverband) (Dunne 1993; Klok 1989). Dieser sogenannte *"target group approach"* wurde massgeblich von Umweltminister Winsemius des ersten Kabinetts Lubbers (1982-1986) propagiert und durchgesetzt, zu einem Zeitpunkt, als industrielle Umweltbelastungen immer stärker zutage traten und sich Umwelt- wie Branchenorganisationen verstärkt über Ineffizienz und Ineffektivität bestehender sektoraler Gesetze beklagten. Die an Umweltauflagen geknüpften Betriebslizenzen wurden lückenhaft vergeben und konnten nur mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand kontrolliert werden. Auf der anderen Seite muss man berücksichtigen, dass direkte Verhandlungen mit Verursachergruppen und informelle Konsenssuche seit jeher ein wichtiges Element der niederländischen politisch-administrativen Kultur darstellen. Im konkreten Fall der Umweltpolitik ist man versucht, den alten Begriff der Pillarisation ("Versäulung" der religions- bzw. schichtgebundenen Eliten) durch den von Minister Winsemius kreierten Begriff *"verinnerlijking"* (Verinnerlichung der Umweltproblematik durch die Eliten des Staates und der Verursachergruppen, motiviert durch das Schaffen von „win-win“ Situationen) zu ersetzen (Winsemius 1986; Hajer 1995; Selnes 1990). Der *"target group approach"* wurde in den neunziger Jahren auf die Energie- und die Verkehrspolitik ausgedehnt (Schenkel 1997).

Generell hat freiwilliger Umweltschutz (Information, Überzeugung) häufig zu geringe Wirkungen, motiviert zu wenig und löst Frustrationen aus. Der technisch-planerische Umweltschutz (UVP, Raumplanung) braucht viel Aufwand und kann gewisse Probleme nicht regeln; Pläne zeichnen sich durch *„Good intentions, bad implementation“* aus. Der polizeiliche Umweltschutz (Gebote, Verbote) ist häufig ineffizient, hat einen hohen Kontrollaufwand, verursacht Ungerechtigkeiten und hat Akzeptanzprobleme. Der marktwirtschaftliche Umweltschutz (Sozialkosten, Lenkungsabgaben, Subventionen) braucht ein Herantasten an die „richtigen“ Abgabesätze; häufig ist die Monetarisierung externer Kosten schwierig. Mit Verhandlung und Vereinbarungen aber kann man einen optimalen Instrumentenmix anstreben. Das Eintreten in derartige Verhandlungen geschieht nicht immer auf freiwilliger Basis, sondern um andere Massnahmen, vor allem Gebote und Verbote, zu verhindern.

Jänicke (1996: 9) unterscheidet für die umweltpolitische Erfolgsanalyse folgende Aspekte: die Problemstruktur, die Akteure, die Strategien (verstanden als Zweck-Mittel-Entwurf planmässigen Handelns) sowie systemische und situative Handlungsbedingungen. Gewisse Rahmenbedingungen wie Kommunikationsprozesse und Politikstil können mehr Einfluss haben als die Ausgestaltung des Policy-Instrumentes selbst. Akteure lernen im Zeitverlauf; gerade die Flexibilität ihres Instrumentariums kann entscheidend sein. Erfolgskriterien setzen sich aus zwei Indikatoren zusammen: die tatsächlich erreichte Verbesserung und der Einstieg in einen längerfristigen Lernprozess, dessen Erfolg erst in zehn Jahren beurteilt werden kann. Beim Letzteren ist die institutionelle und subjektive Bündnisfähigkeit der Akteure zentral. Politische Handlungskapazitäten entstehen im Zeitverlauf: Legitimität entwickelt sich über Legitimitätskrisen, politische Stabilität über Integrations- und Identitätskrisen. Die nationale Policy-Planung gibt den Orientierungsrahmen (Institutionalisierung, konsensuale Zielbildung, Ziele Monitoring), wird aber ergänzt durch freiwillige Vereinba-

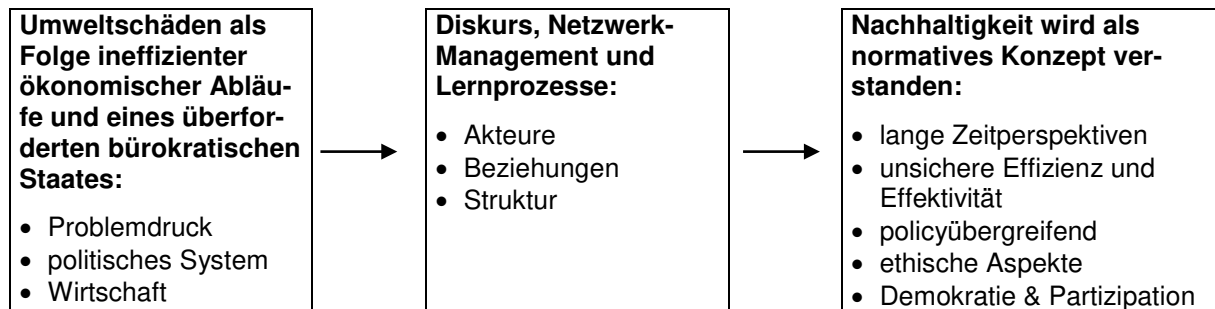


rungen und flankiert durch staatliche Massnahmen (Energieabgaben, flexible Regulation, informationelle Infrastruktur).

Die unterschiedlichen Sichtweisen zur nachhaltigen Entwicklung können solange nicht überbrückt werden, wie man versucht, den optimalen Endzustand der nachhaltigen Entwicklung zu definieren. Unsicherheiten und Wertehaltungen gehören zum Begriff der Nachhaltigkeit. Eine nachhaltige Verkehrspolitik muss sich deshalb vor allem mit dem Prozess beschäftigen. Generell geht es dabei um die Abkehr von Verfahren, welche sich zu stark an hierarchisch gegliederten Organisationsmodellen orientieren. Neue Zusammenarbeitsformen entstehen nicht von heute auf morgen. Aus theoretischer Sicht geht es a) um die genaue Analyse der Faktoren, welche die Wahl von kooperativen Politikinstrumenten nötig machen, und b) um das bewusste Einleiten von Lernprozessen bei sämtlichen Akteuren. Mit der **Netzwerkanalyse** lassen sich diese Dimensionen untersuchen; mit dem **Netzwerkmanagement** bewusst steuern. Es bleibt hervorzuheben, dass sich Zusammenarbeitsgremien mit Anreizen für kooperatives Verhalten ausstatten lassen. Dazu gehören die Steigerung des Sozialprestige, die Ressourcenverteilung, die Verknüpfung von Werten und Zielen der Akteure mit den Werten und Zielen der Zusammenarbeit sowie der erleichterte Zugang zu neuen Informationen. Ein erstes Ziel ist die Herstellung eines Minimalkonsens über die Problemwahrnehmung, den Handlungsbedarf und die Verhandlungsregeln. Ein zweites Ziel ist die Zusammenführung von Politikphasen und Politikbereichen. Mit „freiwilligen“ Vereinbarungen lassen sich die Zwischenschritte festschreiben und eine gewisse „corporate identity“ herstellen.

#### 2.3.2.2 Nachhaltigkeit und politischer Prozess

Bei der Interpretation des Nachhaltigkeitsbegriffes gibt es drei Richtungen: a) Die „**grüne**“ Richtung, welche die Dauerhaftigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen vorbehaltlos über die wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse stellt, b) die „**pessimistische**“ Richtung, welche die Nachhaltigkeitsprinzipien als Utopie beurteilt und befürchtet, dass die ökologischen Erfordernisse übersehen, relativiert und aufgeschoben werden, so dass sich die langfristigen Konsequenzen für zukünftige Generationen nicht gegen die kurzfristigen individuellen Mobilitätsbedürfnisse durchsetzen können, und c) die „**pragmatische**“ Richtung, welche davon ausgeht, dass Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft gleichrangig nebeneinander stehen und ein „magisches Dreieck“ bilden. Wir gehen von der dritten Richtung aus, sind aber der Ansicht, dass die drei Säulen in der heutigen Realität noch nicht gleichrangig nebeneinander stehen. Wichtig ist, dass umweltpolitische Anliegen in sämtlichen anderen Politikbereichen inkorporiert werden. Dies beinhaltet mehr Koordination und Konsultation, die Anwendung von geeigneten Evaluationsmethoden und politische Prioritätensetzung. Inkorporation strebt die Kompatibilität von umweltpolitischen und anderen sektoralen Zielsetzungen an. Hey *et al.* (1996) identifizieren drei Inkorporationstypen: die defensive, die indirekte bzw. nicht-intendierte und die aktive Inkorporation. Die Inkorporation hängt nicht nur von sogenannten unabhängigen Faktoren ab (Problemdruck, politischer Druck, politische Traditionen, etc.), sondern auch vom Ausmass der institutionellen, politischen und ökonomischen Kapazitäten.

**Darstellung 2.2: Nachhaltigkeit in der Policy-Analyse**

Mit dem Begriff der Nachhaltigkeit wird davon ausgegangen, dass die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme mindestens gleich gut, meistens aber besser gelöst werden können, wenn der Umwelt keinen Schaden zugefügt wird. Umweltschäden und Wirtschaftswachstum haben so gesehen keinen kausalen Zusammenhang. Das Konzept der Nachhaltigkeit erfordert ein Umdenken der Entscheidungsträger und der breiten Öffentlichkeit:

- Eine nachhaltige Problemlösung kann nicht innerhalb einer Legislaturperiode erreicht werden, sondern braucht eine **langfristige Strategie**.
- Angesichts der komplexen Problemlage und der langfristigen Perspektiven gilt es über Massnahmen und Programme zu entscheiden, deren Effizienz und Effektivität nicht im voraus berechnet werden können; der Umgang mit **Unsicherheiten** ist ein wichtiges, aber oft vernachlässigtes Element von Nachhaltigkeit.
- Nachhaltige Massnahmen und Programme sind in sämtlichen **Politikbereichen** einzuführen; umgekehrt sollten Umweltmassnahmen wirtschaftlich und sozial sein.
- Neben ethischen Aspekten (Verantwortlichkeit gegenüber der Nachwelt) sind **Demokratie** und **Partizipation** zentrale Elemente von Nachhaltigkeit. Das wirksamste Instrument zur Durchsetzung von Nachhaltigkeit ist Verhandeln, Diskurs und prozess-orientiertes Netzwerk-Management. Damit lassen sich einerseits bestehende Steuerungsinstrumente besser durchsetzen. Andererseits setzen Lernprozesse ein. System- und Zielwissen (Ist- und Soll-Zustand) ist wichtig, um den Widerspruch zwischen Ökologie und Ökonomie sowie zwischen kurzfristig abgesicherten Massnahmen und langfristig noch unsicheren Strategien aufzulösen. Das prozess-orientierte Transformationswissen braucht Reflexion und Selbstkritik und ersetzt bis zu einem gewissen Grad die Lücken von System- und Zielwissen.

Nachhaltigkeit geht weit über die Verkehrs- und Umweltschutzpolitik hinaus und steht im Einklang mit Entwicklungen auf Bundes- und europäischer Ebene. So definierte der Bundesrat in seinem Bericht vom 9. April 1997 Nachhaltigkeit als eine Politik, welche die Zielkonflikte zwischen

- ökologischen Anliegen (**Umweltverträglichkeit**),
- volkswirtschaftlichen Bedürfnissen (**Wirtschaftsverträglichkeit**) und
- der Grundversorgung von Regionen und Bevölkerungsgruppen (**Sozialverträglichkeit**)

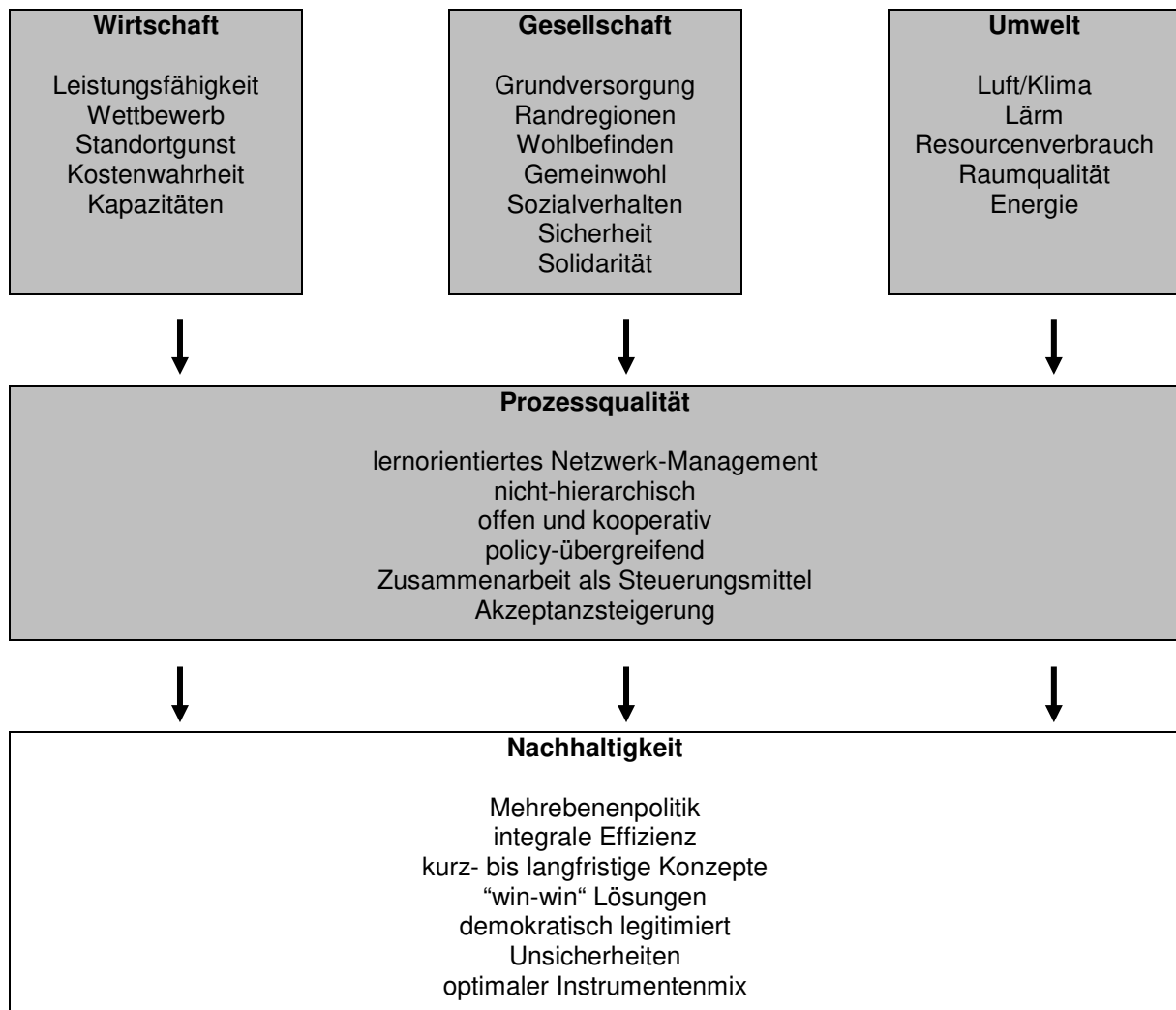
langfristig zu lösen vermag (Keating 1993). Eine erste konkrete Massnahme ist die Reorganisation betroffener Bundesämter. Das UVEK beherbergt nun die Bereiche Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation unter demselben Dach. Im internatio-

nalen Kontext wird Nachhaltigkeit als ein politisches Konzept verstanden, das den zukünftigen Generationen dieselben oder gar bessere Voraussetzungen gewährleistet als jene der gegenwärtigen Generation (BFS/BUWAL 1999).

Da es sich um ein langfristiges Konzept handelt, sind zum heutigen Zeitpunkt bei weitem nicht alle Indikatoren und Ziele einer nachhaltigen Politik bekannt. Die Qualität des politischen Prozesses sollte deshalb – neben Wirtschaft, Umwelt und Soziales – als viertes Element der Nachhaltigkeit verstanden werden. Statt auf die wissenschaftlich-technologische Fortschritte in Richtung Nachhaltigkeit zu warten, gilt es ganz bewusst langfristige und offene Problemformulierungs-, Planungs- und Entscheidungsprozesse in die Wege zu leiten. Nur so können Lernprozesse und ein offener Austausch von Meinungen und Informationen unter den relevanten Akteurguppen einsetzen. Der Prozess muss also „**lernverträglich**“ sein. Durch das grundsätzliche Anerkennen der Nachhaltigkeitsprinzipien wird das Spektrum möglicher Lösungen breiter, weil sich wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Ziele nicht mehr a priori widersprechen. Es können sogenannte „win-win“ Situationen geschaffen werden (Cameron and Wade-Gery 1995; Kickert et al. 1997). In Anlehnung an die oben formulierten Problemdimensionen können die folgenden Thesen aufgestellt werden (Priewasser 1998, Hesse 1995, Prehn et al. 1997):

- Eine Verkehrspolitik ist dann nachhaltig, wenn sie motorisierte Mobilität nicht verbietet, sondern überflüssig macht.
- Eine Verkehrspolitik ist dann nachhaltig, wenn von Raumplanungs-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik statt von Verkehrspolitik gesprochen wird.
- Eine Verkehrspolitik ist dann nachhaltig, wenn Teilnahme und Lernen ebenso eine Thema ist wie Road Pricing und Kombiverkehr.

Erfolgskriterien einzelner Massnahmen oder Programme können folgendermassen prägnant formuliert werden: Lange Zeitperspektiven und komplexe Programme sind schwierig durchsetzbar, aber nötig für mehr Wirksamkeit. Öffentlich „sichtbare“ Massnahmen sind häufig weniger wirksam als indirekte Massnahmen. Wirksame Massnahmen müssen zunehmend flexibel sein und verschiedene Politikbereiche mit einbeziehen. Teuer erscheinende Massnahmen können langfristig billiger sein. Marktkompatible Massnahmen stossen kurzfristig auf Widerstand. Bei langfristigen Massnahmen sind die Erfolgschancen schwierig abzuschätzen; allerdings kann das Scheitern durch laufende Anpassungen vermieden werden. Präzis erscheinende Massnahmen vernachlässigen häufig Wirkungen in anderen Politikbereichen.

**Darstellung 2.3: Mit Kooperation zu einer nachhaltigen Entwicklung**

Rein administrativ haben viele europäische Staaten auf den Nachhaltigkeitsbegriff reagiert: Nach dem Umweltgipfel von Rio setzte der Bundesrat 1993 einen interdepartementalen Ausschuss (IDARio) ein. Die IDARio vereinigt die Direktoren von 17 Bundesämtern und steht abwechselungsweise unter der Leitung des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) und des Bundesamtes für Aussenwirtschaft (BAWI, heute Teil des Staatssekretariates für Wirtschaft seco). Angegliedert ist zudem eine verwaltungsexterne Kontaktgruppe aus Wissenschaft, Wirtschaft, Entwicklungszusammenarbeit und Umwelt. 1996 setzte der Bundesrat den „Conseil du développement durable“ mit Vertretern der Wirtschaft und der Forschung ein. Im BUWAL wurde die Abteilung Planung und Ökonomie zur Abteilung Nachhaltige Entwicklung überführt. Die Umsetzung auf kantonaler und kommunaler Ebene stockt. Allerdings verfügt die Schweiz über etliche Umweltschutzmassnahmen, die einfach nicht unter dem Titel Nachhaltigkeit oder Agenda 21 laufen. Ende 1999 formulierte das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eine neue Departementsstrategie, die sich am dreiteiligen Konzept der Nachhaltigkeit orientiert. Dabei wird grosses Gewicht auf die Zusammenarbeit mit Kantonen, Gemeinden, öffentlichen und privaten Unternehmen sowie gemeinnützigen Organisationen gelegt. Der soziale Aspekt wird durch die qualitativ hochstehende Grundversorgung (service public) abgedeckt (NZZ vom 7.1.2000).

### 2.3.2.3 Nachhaltigkeit und Verkehr

Im Verkehrsbereich sind folgende Bereiche der Agenda 21 von Bedeutung: internationale Zusammenarbeit, Konsumverhalten, Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch, Schutz und Förderung der menschlichen Gesundheit, nachhaltige Siedlungsformen, Schutz der Atmosphäre sowie nachhaltige Entwicklung in Berg- und ländlichen Gebieten (siehe Keaton, 1993). Verkehr sollte wirtschaftliche und soziale Aktivitäten unterstützen, nicht aber produzieren. Ursachen der Mobilitätszunahme sind Bevölkerungswachstum, Arbeitsteilung, *just-in-time* Produktion, Zersiedelung, Wohlstand und Freizeitaktivitäten. Diese Ursachen lassen sich unter den Begriffen Funktionsentmischung und Verringerung von Raumwiderständen zusammenfassen. Und die Globalisierung führt zu mehr Gütern und stärkerer Arbeitsteilung. Eine nachhaltige Politik müsste deshalb versuchen, Globalisierungstendenzen und Verkehrsvolumen zu entkoppeln. Die Effizienzoption meint die Reduktion der spezifischen Auswirkungen des Verkehrs durch technische Massnahmen und bessere Auslastung der Transportmittel; entsprechende Massnahmen stossen aber häufig an technische und ökonomische Grenzen. Die Suffizienzoption meint die Begrenzung der Verkehrsleistungen bezogen auf Personen- und Tonnenkilometer; entsprechende Massnahmen sind häufig nicht mehrheitsfähig. Generell wird die kurzfristige Bedürfnisbefriedigung höher gewichtet als die Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung (vgl. Ernst Basler+Partner AG 1998). Gemäss dem NFP-41 Leitfaden zur Nachhaltigkeit ist die Verkehrspolitik auf folgende Indikatoren zu prüfen:

- Beim **Klima** steht die nationale Verkehrspolitik im Rahmen von policy-übergreifenden und internationalen Strategien im Vordergrund; die meisten Staaten haben Mühe, die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verkehrs in den Griff zu kriegen, da Verschmutzer und Opfer zum Teil deckungsgleich sind. Internationaler Handlungsdruck dürfte die Akzeptanz im politischen Prozess steigern.
- Bei den **Ressourcen** geht es in erster Linie um Strategien, die Energieintensität der Verkehrsströme zu reduzieren. Die Akzeptanz im politischen Prozess dürfte steigen, wenn entsprechende Massnahmen mit dem Effizienzkriterium verknüpft werden.
- Zur Erreichung der **Kostenwahrheit** braucht es betriebswirtschaftliche Reformen und genaue Angaben über die externen Schadenskosten; die Schaffung von „win-win“ Situationen dürfte die Akzeptanz steigern.
- Der marktkonforme **Preis** muss gemäss den Kosten für Steuern, Subventionen und externen Kosten korrigiert werden. Effiziente Lösungen dürften auch den Preis senken und die Akzeptanz steigern.
- Die **Sicherheit** kann sowohl über flankierende Massnahmen wie Verkehrsumlagerungen erhöht werden. Hier ist das Akzeptanzpotential relativ hoch.
- Die **Solidarität** meint die Zugänglichkeit und die gemeinwirtschaftliche Leistung des Verkehrs. Die Akzeptanz entsprechender Massnahmen ist schwierig abzuschätzen, da hier häufig normative Werte mitspielen.
- **Lufthygiene** und **Lärmschutz** gelten als relativ etablierte Politikbereiche; ein grosses Handlungspotential ist bereits ausgeschöpft. Ein sinnvolles Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen bei rein technischen Massnahmen ist hier immer schwieriger zu erreichen, d.h. die Akzeptanz nimmt ab.

- **Landschaft** und **Siedlungen** werden einerseits durch den Verkehr zugänglich gemacht, andererseits zerschnitten und beeinträchtigt. Hier gilt es, die bestehenden Strukturen nachhaltig zu verfeinern. Die Akzeptanz entsprechender Massnahmen hängt davon ab, wie stark ausgeprägt das Gemeinwohl ist oder wie weit das NIMBY-Prinzip verbreitet ist (NIMBY: Not in my backyard).
- **Individualität** deckt sowohl das persönliche Mobilitätsbedürfnis wie die Einschränkung der persönlichen Freiheit durch Verkehrsströme ab. Die Akzeptanz dürfte hoch sein, wenn dem Mobilitätsbedürfnis zwar weiterhin Rechnung getragen wird, aber ohne die Umwelt zu beeinträchtigen.
- **Partizipation** ist ein wesentliches Element von Nachhaltigkeit und umfasst sowohl Verursacher wie Opfer; Partizipationsmöglichkeiten führen zu Lernprozessen und mehr Akzeptanz.

Zusammengefasst bedeutet Nachhaltigkeit: a) Wirtschaftsverträglichkeit, d.h. langfristige Investitionen und Rendite, Beitrag zu staatlichem Steuersubstrat, internationale Konkurrenzfähigkeit und flexible Planung, b) Sozialverträglichkeit, d.h. Transparenz, Lebensraum, Gesundheit, Sicherheit und soziale Integration, und c) Umweltverträglichkeit, d.h. Gesetzgebung einhalten, Sparsamkeit bei nicht-erneuerbaren Ressourcen, schonende Bodennutzung und artenreiche Flora und Fauna. Gewisse Indikatoren sind gegenläufig, d.h. es sind auf jeden Fall Kompromisse gefordert.

Nach Hey (1996) hängt die verkehrspolitische Inkorporation der Umweltpolitik vom Problemdruck, von der Wirtschaftslage, von den politischen, institutionellen und ökonomischen Kapazitäten ab. Falls der Problem- und Wirtschaftsdruck hoch und die Kapazitäten vorhanden sind, wird sich die Policy in Richtung besserer Inkorporation wandeln. Diese Determinanten verlieren an Gewicht, wenn wir interessiert sind, ob und in welcher Form langfristige Lernprozesse stattfinden und querschnittsorientierte Koordinations- und Kommunikationsorgane eingerichtet werden:

Sustainable ...

- ... *legal requirements* incorporate sustainability in transport policy.
- ... *strategic targets* are focused on demand-side management, transport avoidance, and changing modal split.
- ... *environmental targets* are based on critical loads and 50-75% emission reductions.
- ... *organisation* includes strong research capacities, strong administrative networks and strong „mirror“ departments.
- ... *procedures* involve intergovernmental working groups and veto powers for environment minister.
- ... *infrastructure policies* have alternative measures replacing new infrastructure investments and strong priorities for rail, waterways and combined transport.
- ... *taxation* means diesel tax including external costs and a vehicle tax differentiated for emissions and noise.
- ... *competition, deregulation and privatization* means environmental missions for rail and shipping translated into favourable positions.

Source: Hey, The Incorporation of the Environmental Dimension into Freight Transport Policies, Final Report, 1996: 246-248

Das heutige Verkehrs- und Siedlungssystem hat eine lange Lebensdauer und produziert Zwangs- wie „freiwilligen“ Verkehr. Der heutige Verkehr befriedigt nicht nur die

Nachfrage nach Ortsveränderungen, sondern auch nach Komfort, Prestige und Sicherheit. Der Verkehr ist heute in der Schweiz für 50% des Erdölverbrauchs und 5% des Stromverbrauchs verantwortlich. Damit verbunden sind die meisten Umweltwirkungen des Verkehrs. Drei Schutzgüterkategorien können unterschieden werden: menschliche Gesundheit, gehandelte Güter (Wald, Landwirtschaft, Gebäude), nicht gehandelte Güter (Biodiversität, Landschaftsbild, Luft und Wasser).

Die von der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung entwickelte Indikatorenliste (134) weist grosse Lücken im Bereich Verkehr und Mobilität auf. Abgesehen vom Indikator „Treibstoffverbrauch im Strassenverkehr“ und den allgemeinen Emissionssindikatoren (NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, CO<sub>2</sub>) geht die Liste kaum mehr auf diesen Problembereich mehr ein (BfS und BUWAL, 1999: 13). Der Bundesrat will bis 2000 den Verbrauch fossiler Energieträger stabilisieren und bis 2010 um 10% reduzieren. Der rückläufige Benzinverbrauch nach 1993 ist auf die Treibstoffzollerhöhung um 20 Rappen und die wirtschaftliche Rezession zurückzuführen. Es wäre allerdings interessant, wie sich der Treibstoffverbrauch regional – z.B. in urbanen Gebieten mit verbessertem öV-Angebot – entwickelt hat (BfS und BUWAL, 1999: 32). Im Anhang 4 des Berichtes des Bundesamtes für Statistik (BfS) werden ganz gezielt zusätzliche Indikatoren für den Verkehr vorgeschlagen. Dazu gehören Personen- und Tonnenkilometer, Energieverbrauch des Verkehrs pro Einwohner, Treibhausgasemissionen, NO<sub>x</sub>-Emissionen, verkehrsbedingte Landversiegelung, lungengängiger Schwebestaub und die Lärmbelastung. Diese Indikatoren könnten zu den Indikatoren Volumen und Ökoeffizienz gebündelt werden (BfS und BUWAL, 1999: 104).

#### 2.3.2.4 Nachhaltigkeit und die Projektziele

Das Projekt muss darauf Rücksicht nehmen, dass Nachhaltigkeit und die Inkorporation von Umweltzielen nicht alleine eine nationale Aufgabe sein kann. Entsprechende Aktivitäten müssen nicht nur zwischen Staatsebenen und Ministerien/Departementen koordiniert werden, sondern auch zwischen verschiedenen Staaten. Ausserdem haben sich die Problemlösungskapazitäten auf EU-Ebene weniger schnell als auf der Ebene vieler Mitgliedsstaaten entwickelt. Trotzdem sind auch in der EU seit anfangs der neunziger Jahre Entwicklungen zu erkennen, die einen strukturellen Wandel in der Verkehrspolitik anvisieren. Allerdings bleibt es schwierig, mit Umwelt und Nachhaltigkeit gegen die Argumente der chronisch hohen Arbeitslosigkeit in vielen EU-Staaten antreten zu wollen; die Verknüpfung der umwelt- und der sozialpolitischen Komponenten ist in der EU – abgesehen vielleicht vom stärkeren Bewusstsein hinsichtlich des Nord-Süd-Gefälles – noch nicht weit gediehen (Paehlke 1995: 129). Gemäss Kern (1997: 270) erfüllt die EU aber die Funktion der Politikkonvergenz. Politikkonvergenz ist die Angleichung von Politikmustern und wird durch interne wie externe Determinanten verursacht. Im Mittelpunkt steht Lernen. Ursachen des Politikwandels sind Anstösse aus dem Ausland, die als Referenzpunkt eigenen Handels dienen. Warum kann eine Politikinnovation zum „Exportschlager“ oder zum „Ladenhüter“ werden? Letztlich ist für die Form und den Verlauf der Innovationsdiffusion in Mehrebenensystemen (Scharpf 1999: 81-110) der Grad der vertikalen Integration ausschlaggebend. Wesentlich ist die Schaffung von Organisationen auf der übergeordneten Politikebene, die als Koordinations- und Diffusionsinstitutionen fungieren und den Innovationstransfer unterstützen. Wichtig ist, dass ein Innovationsprozess von führenden Staaten begleitet wird. In dieser Hinsicht wird die Vorreiterfunktion kleiner Staaten kritisch beurteilt, solange die kritische Masse von grossen Staaten nicht erreicht wird. Umgekehrt nimmt aber die Bedeutung kleiner Staaten massiv zu, wenn sie – zusammen mit grossen Staaten – eine Vorreiterfunktion einnehmen

können. Die Niederlande und Deutschland sind ein gutes Beispiel für ein derartiges Tandem.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht genügen die bisher bekannten Kriterien einer nachhaltigen Verkehrspolitik nicht. Neben den ökologischen, ökonomischen und sozialen Kriterien gilt es Kriterien für einen nachhaltigen Prozess aufzustellen. Da Nachhaltigkeit ein normatives Konzept ist, kann der Begriff weder von der Wissenschaft noch von der Politik allgemeingültig definiert werden. Einzig ein partizipativer Prozess kann dazu beitragen, dass sich die relevanten Akteure einer Definition annähern. Kriterien sind: Lernkonzept, Innovations- und Konsensbereitschaft, Argumentationsforum, Informationspool und -austausch. Die Prozessqualität steht an sich quer zu den drei Bereichen Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Geht man davon aus, dass die Beteiligten & Betroffenen (*stakeholders*) selber den Begriff schrittweise definieren, dann dürften die Erfolgchancen der Umsetzung steigen. Diese Voraussetzung impliziert aber auch, dass die Definition in verschiedenen Staaten und Regionen unterschiedlich ausfällt, d.h. angepasst an die jeweiligen Rahmenbedingungen, in der Schweiz z.B. vom exekutiven zum kooperativen Föderalismus. Dies bedeutet aber auch, dass der Forschungsprozess nicht eine klar definierte theoretische und methodische Ausgangslage hat, sondern sich schrittweise, zunächst in den einzelnen Vergleichsstaaten, später in vergleichender Weise, dem Begriff der Nachhaltigkeit und dessen Umsetzung im politischen Prozess annähern muss.

Bei der Nachhaltigkeit ist davon auszugehen, dass zunächst relativ hohe Kosten beim Netzwerk-Management entstehen; Lernprozesse und Wandel im Wertesystem führen aber dazu, dass die Kosten sinken und der Nutzen zunehmen wird. Gemäss der Kommission „Strategie Umweltforschung und Nachhaltige Entwicklung“ des schweizerischen Wissenschaftsrates muss die Rolle der Geistes- und Sozialwissenschaften gestärkt werden, um mehr Informationen über das Transformationswissen zu haben; System- (Ist-Zustand) und Zielwissen (Soll-Zustand, Leitbilder, Visionen) müssen interdisziplinär erarbeitet werden (Programm Forschungspolitik 1998). Die Wissenschaft muss fester Bestandteil der Netzwerke werden, und zwar ebenfalls unter der Voraussetzung von Unsicherheiten und normativen Wertvorstellungen; nachhaltige Forschung ist partizipativ und interdisziplinär. Die Forschung kann gesellschaftliche Werte wie Mut zu Experimenten, Kooperation statt Konfrontation und das Verantwortungsgefühl für zukünftige Generationen verbessern. Ein Forschungsprojekt, welches ganz direkt an der Analyse des politischen Prozesses interessiert ist, sollte also nicht einfach aus Distanz die vorgängig abgeleiteten Variablen analysieren, sondern muss im Prinzip als Teil des langfristigen Prozesses in Richtung einer nachhaltigen Gesellschaft verstanden werden.

#### 2.3.2.5 Nachhaltigkeit und Akzeptanz

Der Akzeptanzbegriff meint hier eine positive, tolerierende Einstellung gegenüber normativen Prinzipien und Regelungen. Im Gegensatz zur sogenannten Sozialverträglichkeit der Nachhaltigkeitsbegriffes, ist die Akzeptanz keine oder nicht nur eine objektive Einstellung. Die Akzeptanz ist stark subjektiv und demzufolge auch „manipulierbar“. Politische Systeme versuchen Akzeptanz in erster Linie mittels Kommunikation und Interaktion herzustellen.

Anzugeben ist nicht nur was, sondern auch was von wem innerhalb welcher Gesellschaft, in welcher Situation und zu welchem Zeitpunkt sowie aus welchen Gründen und Motiven akzeptiert werden soll. Wissenschaftlich gesprochen gibt es also ein Akzeptanzsubjekt und ein Akzeptanzobjekt in einem gewissen Akzeptanzkontext.



Die Akzeptanzbeschaffung kann sowohl als einseitiger wie als zweiseitiger Prozess ablaufen:

- Bei der **einseitigen Akzeptanzbeschaffung** wird im Prinzip davon ausgegangen, dass sich die Betroffenen der Ansicht der Behörden unterordnen sollen.
- Bei der **zweiseitigen Akzeptanzbeschaffung** wird davon ausgegangen, dass sich sowohl die Betroffenen wie die Behörden von gewohnten Verhaltens- und Aktionsmustern lösen und sich gegenseitig annähern. Der Grad der Annäherung könnte rein theoretisch innerhalb eines definierten Spektrums messbar sein.

Daraus lässt sich folgern, dass die Faktoren Information, subjektive Betroffenheit, objektive Partizipationsmöglichkeiten und ein flexibles politisches System wichtig sind für die Akzeptanz. Es lassen sich konkrete **Thesen** formulieren:

- Je abstrakter, je später, je zurückhaltender und je abschliessender informiert wird, desto weniger sind die Betroffenen bereit, aktiv an der Planung mitzuwirken.
- Die subjektive Betroffenheit der Interessengruppen und der Bevölkerung ist entscheidend für die Teilnahme an Mitwirkungsverfahren.
- Je unflexibler eine Planung gestaltet wird, desto eher wird versucht, die zentralen Entscheide von der Öffentlichkeit abzukapseln und durch Experten fällen zu lassen. Auch eine spätere Partizipation wird dann häufig vermieden, da mit starken Widerständen zu rechnen ist. Der Widerstand wird sich dann über andere politische Kanäle (demokratische Institutionen, Gerichte, Medien, Demonstrationen, Gewalt, etc.) äusseren.

## 2.3.3 Akzeptanz

### 2.3.3.1 Akzeptanz und politischer Prozess

Zur Untersuchung der Akzeptanz politischer Massnahmen im politischen Entscheidungsprozess ist es unabdingbar, die Elemente des politischen Prozesses hinsichtlich ihrer spezifischen Akzeptanzbedingungen detailliert zu betrachten. Die nachstehende Tabelle zeigt die Elemente des politischen Prozesses und die dazugehörigen Erfolgsfaktoren.

**Tabelle 2.1: Akzeptanz, politischer Prozess, Akteure und Erfolgsfaktoren**

Elemente des politischen Prozesses	Akteure	Erfolgsfaktoren für die Akzeptanz
Politikgenese ( <i>agenda setting</i> )	Artikulierer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundlagenwissen</li> <li>• <i>epistemic communities</i></li> <li>• Kommunikation</li> <li>• Zugang zum politischen Prozess</li> </ul>
Politikformulierung	Formulierer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sachkompetenz</li> <li>• Offenheit gegenüber Innovationen</li> <li>• Transparenz des Prozesses (Kommunikation)</li> <li>• Offenheit des Prozesses (Partizipation)</li> </ul>
Politikentscheidung	Entscheider	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Angemessenheit der Entscheidungsebene</li> <li>• Legitimation der Entscheidungsinstanz</li> <li>• Transparenz des Entscheides</li> <li>• Konsens über die dem Entscheid zugrundeliegenden <i>core beliefs</i></li> </ul>
Politikumsetzung	Umsetzer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechtmässigkeit</li> <li>• Ordnungsmässigkeit</li> <li>• Wirtschaftlichkeit</li> </ul>
Politikwirkung	Adressaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemwahrnehmung</li> <li>• Einsicht in die Wirksamkeit</li> <li>• geringste Eingriffstiefe (<i>intrusiveness</i>)</li> </ul>

Wichtig ist es, bei der Diskussion zu betonen, dass die Vorstellung, die in der Tabelle enthaltenen Elemente des politischen Prozesses liefern sequentiell, also chronologisch linear ab, im konkreten Fall kaum angemessen ist. Um dies zu verdeutlichen verwenden wir den Begriff ‚Elemente‘ und nicht ‚Phasen‘, wie dies in der Literatur teilweise gebräuchlich ist. Die Unterteilung in die verschiedenen Prozesselemente dient hier als heuristisches Instrument zur Fassung der spezifischen Akzeptanzfragen. Es wird also davon ausgegangen – und dies wird im folgenden auch noch breiter diskutiert –, dass die Kriterien zur Beurteilung der Akzeptanz und damit in Zusammenhang stehend auch Massnahmen zur Erhöhung der Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik je nach Element des politischen Prozesses differenziert werden müssen.

### **Politikgenese**

Unter der Politikgenese wird der Vorgang verstanden, in dem ein Thema auf die politische Agenda gesetzt wird. Das Thema wird in diesem Prozess zu einem politischen Thema, in der angelsächsischen Literatur auch als *issue* bezeichnet. Kommt ein Thema auf die politische Agenda (deshalb wird hier auch von *agenda setting* gesprochen), befassen sich in der Folge politische Instanzen mit dieser Frage. Somit bildet die Phase der Politikgenese eine notwendige Bedingung dafür, dass überhaupt

eine politische Diskussion in Gang kommen kann. Die hieran beteiligten Akteure werden fortan auch als *Artikulierer* bezeichnet.

Faktoren, welche den Erfolg des ‚agenda setting‘ beeinflussen sind zum einen das Vorhandensein von *grundlegenden Wissensbeständen*, hier natürlich insbesondere über die Zusammenhänge zwischen Verkehr und Umwelt. Ohne diese Kenntnisse kann sich ein Thema in der politischen Arena kaum Gehör verschaffen. International vernetzte Erkenntnisgemeinschaften (sog. ‚*epistemic communities*‘), die aus im Frage stehenden Gebiet tätigen Wissenschaftlern bestehen, können diesen Prozess massgeblich unterstützen. Über diesen Kanal erfolgt ein internationaler Austausch neuer Erkenntnisse. Die zur Verfügung stehende Wissensbasis kann so massgeblich erweitert und verdichtet werden, besonders in jenen Bereichen, in denen nationale Eigenheiten von geringerer Bedeutung sind. Als Grundvoraussetzung, dass ein Thema auf die politische Agenda kommt, kann auch die *Kommunikation* zwischen den Systemen Wissenschaft und Politik bezeichnet werden. Nur durch intensive Kommunikation zwischen diesen beiden Systemen kann der Informationsfluss gewährleistet werden. Ein weiterer Erfolgsfaktor bei der Politikgenese stellt die Beschaffenheit des politischen Prozesses dar. Zeichnet er sich durch eine geringe Offenheit, wenig Flexibilität und hohe Innovationsresistenz aus, gelingt der *Zugang* neuen Themen kaum. Gefordert für eine erfolgreiche Politikgenese ist demzufolge ein offener, flexibler, innovationsfreundlicher politischer Prozess, also ein politischer Prozess mit durchlässigen Systemgrenzen, der in der Lage ist, neue ‚issues‘ als solche zu erkennen und zu integrieren.

### **Politikformulierung**

Bei der Politikformulierung geht es darum, für die Lösung der politischen Problematik eine angemessene Politik zu erarbeiten. Dazu gehört etwa die Informationsbeschaffung zur in Frage stehenden Thematik, die Konzeption alternativer Handlungsoptionen des Staates und schliesslich der Ausformulierung der Politik, des Programms, des Projekts, der Massnahme, des Gesetzes, der Verordnung usw. (nachfolgend zusammenfassend als Politik bezeichnet) in einem Prozess fortschreitender Konkretisierung. Die an der Politikformulierung beteiligten Akteure werden im folgenden als *Formulierer* bezeichnet.

Bei der Politikformulierung ist seitens der Akteure eine hohe *Sachkompetenz* sowohl materieller, juristischer, ökonomischer als auch politischer Art gefordert. Nur wenn diese Sachkompetenz im Rahmen der Politikformulierung genutzt werden kann, besteht Aussicht darauf, dass eine angemessene Politik resultiert, welche angestrebten Ziele erreichen kann und gleichzeitig auf Akzeptanz stösst. Auch hier stellt natürlich die Offenheit gegenüber Innovationen ein kritischer Erfolgsfaktor dar, da nur so gewährleistet werden kann, dass sich die ausformulierte Politik auf aktuelle Erkenntnisse abstützt. Ohne diese Offenheit besteht die Gefahr, dass die formulierte Politik im weiteren Verlauf, wegen dem fehlenden Einbezug neuester Erkenntnisse auf Widerstand stösst oder suboptimale Ergebnisse produziert, also ihre Akzeptanz vermindert wird. Bei der Ausgestaltung der Politikformulierung ist besonders auch auf *Transparenz des Prozesses* zu achten. So sind potentiell betroffene Akteure in der Lage, die laufende Politikformulierung mit zu verfolgen. Überraschungen im weiteren Verlauf des politischen Prozesses wird dadurch vorgebeugt. Weiter sollten Akteure, die zu den Beteiligten & Betroffenen (‚*stakeholders*‘) der Politik gehören, die Möglichkeit haben, bei Bedarf an der Politikformulierung mitzuwirken. Der Prozess sollte also auch im Sinne der Partizipation offen ausgestaltet sein, um gewährleisten zu können,

dass die Interessen der ‚stakeholders‘ bereits frühzeitig bei der Politikformulierung einfließen können.

### ***Politikentscheidung***

Mit dem Element der *Politikentscheidung* wird die Nahtstelle zwischen Politikformulierung und Politikumsetzung bezeichnet. Dabei wird eine formulierte Politik durch einen Entscheid der zuständigen Stelle(n) als verbindlich erklärt. Im Laufe des politischen Prozesses kann es durchaus zu mehreren Politikentscheidungen in derselben Sache kommen. Einmal sei auf den verfassungsrechtlich festgelegten Instanzenweg verwiesen. Weiter kann es zu Kaskaden von Entscheidungen kommen, wenn auf verschiedenen Ebenen des Rechtssystems (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Weisung) legiferiert wird. Bei föderalistischen Systemen, die sich nicht nur auf den föderalen Vollzug beschränken, sondern wo auch Rechtsetzungskompetenzen bei den Teilstaaten liegen, ist zudem auf die politischen Prozesse auf den unteren Staatsebenen zu verweisen. Dieser Aspekt wird hier weniger stark gewichtet, da wir uns auf Bundespolitiken konzentrieren. Die Akteure, die an der Politikentscheidung mitwirken, werden nachfolgend *Entscheider* genannt.

Für die Akzeptanz der Politikentscheidung von Bedeutung ist unter anderem die *Angemessenheit der Entscheidungsebene*. Es stellt sich also die Frage, inwiefern die entscheidende Instanz für den in Frage stehenden Entscheid geeignet scheint. Oder anders formuliert die Frage, ob die Stellung der Entscheidungsinstanz mit der Bedeutung des Entscheides übereinstimmt. Ein wichtiger Aspekt bildet dabei auch die *Legimitation*, die den spezifischen Entscheidern zukommt. Die Akzeptanz der Politikentscheidung wird auch dadurch gestärkt, dass auch hier für Dritte *Transparenz* besteht. Von Aussen sollte ersichtlich und nachvollziehbar sein, wie ein Entscheid zustande gekommen ist, wer daran beteiligt war und aus welchen Gründen gerade diese Entscheidung getroffen wurde. Auf einer tieferliegenden Ebene stellt sich aber hinsichtlich der Akzeptanz einer Politikentscheidung auch die Frage, inwiefern über die durch den Entscheid zum Ausdruck kommenden grundlegenden Werthaltungen bei den ‚stakeholders‘ Konsens besteht. Mit grundlegenden Werthaltungen („core beliefs“) sind ausdrücklich nicht die policy-spezifischen Positionen und Einstellungen der politischen Akteure gemeint, sondern die allgemeinen, übergreifenden Grundauffassungen (vgl. Sabatier und Jenkins-Smith 1993 und 1999). Bezogen auf die Verkehrspolitik etwa, könnte darunter die Auffassung verstanden werden, dass diese nachhaltig ausgestaltet werden sollte. Das heisst jedoch bei weitem nicht gleichbedeutend damit, dass man sich bei der Auslegung des Konzepts Nachhaltigkeit oder bei der Gewichtung der Säulen der Nachhaltigkeit einig sein müsste. Bestehen unterschiedliche Grundauffassungen, ist die Akzeptanz eines Politikentscheides eher gefährdet, als wenn ein breiter Konsens über das Grundsätzliche besteht. Der Konsens auf der Ebene der ‚core beliefs‘ stellt jedoch – um Missverständnisse zu vermeiden sei dies nochmals betont – keine Gewähr dafür dar, dass eine konkreter Politikentscheid auf einhellige Zustimmung stossen muss. Es ist aber ein Faktor, der die Akzeptanz eines konkreten Politikentscheides beeinflusst.

### ***Politikumsetzung***

Unter der Politikumsetzung wird jener Schritt verstanden, in dem die im Politikentscheid enthaltenen Festlegungen in die Praxis umgesetzt werden. Dieses Element wird auch als Vollzug oder Implementation bezeichnet. Die an der Politikumsetzung beteiligten Akteure werden als *Umsetzer* bezeichnet.

Bei der Politikumsetzung ist für die Akzeptanz einer Politik von zentraler Bedeutung, ob die Umsetzung *rechtmässig*, *ordnungsmässig* und in *wirtschaftlicher* Weise erfolgt. Werden diese Eigenschaften der Politikumsetzung in Zweifel gezogen, besteht die Gefahr, dass sich die Akzeptanz vermindert. Dies kann nicht nur die Akzeptanz der Umsetzung betreffen, sondern auf die Politikentscheidung, -formulierung und –genese zurückwirken.

### **Politikwirkung**

Mit der Politikwirkung ist jenes Element gemeint, in dessen Rahmen die Politik auf die *Adressaten* der Politik einwirkt. Da sich ein anderes Projekt des NFP 41 (Vatter et al. 2000) mit diesem Aspekt befasst, werden wir hier auf eine Diskussion verzichten.

#### 2.3.3.2 Akzeptanz und Policy-Instrumente

Die Akzeptanz einer Politik hängt jedoch nicht nur vom entsprechenden politischen Prozess ab. Von Bedeutung ist für die Akzeptanz auch die Ausgestaltung der Politik selbst. Aus der Policy-Forschung bekannt ist die Unterscheidung von Politiktypen nach den zugrundeliegenden Steuerungsprinzipien (Windhoff-Héritier 1987; vgl. auch Glasbergen 1992; Linder und Peters 1990; Howlett und Ramesh 1993). Es können sechs verschiedenen Typen von Politikinstrumenten unterschieden werden, nämlich Gebote/Verbote, Anreize, Vereinbarungen, Angebote, Überzeugung/Aufklärung und Vorbild. Die nachstehende Tabelle stellt diese Typen und deren Implikationen für die Akzeptanzfrage zusammen:

**Tabelle 2.2: Akzeptanz der Policy-Instrumente**

<b>Policy-Instrumente (nach Steuerungsprinzip)</b>	<b>Akzeptanz und Wirkungspotential</b>
Gebote / Verbote (Regulierung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akzeptanz, besonders bei Regulierungen, die Verhaltensänderungen betreffen, gering, speziell bei den betroffenen Adressaten.</li> <li>• Durch die Klarheit des Instruments bei den Promotoren beliebt, da Wirkungen prognostizierbar.</li> <li>• Mangelnde Flexibilität kann zu suboptimalen Ergebnissen führen.</li> </ul>
Anreize	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akzeptanz, besonders bei Regulierungen, die Verhaltensänderungen betreffen, gering, speziell bei den Zahlern.</li> <li>• Wirkungsweise ist marktwirtschaftlich konform und Fehlallokationen treten seltener auf.</li> <li>• Vertrauen in die Wirkungsweise bei den Akteuren teilweise nicht vorhanden; Steuereffekte nicht klar vorhersehbar.</li> </ul>
Vereinbarungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akzeptanz bei den Adressaten verhältnismässig hoch, da Handlungsfreiheit weitgehend aufrechterhalten werden kann.</li> <li>• Skepsis bei nicht-beteiligten Dritten, da Interessenwahrnehmung unsicher.</li> <li>• Vereinbarungen ohne Sanktionsmöglichkeiten können wirkungslos bleiben.</li> </ul>
Angebote	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akzeptanz verhältnismässig gross, da kaum Verlierer existieren.</li> <li>• Hoher Finanzbedarf kann Akzeptanz reduzieren.</li> <li>• Aus ordnungspolitischen Überlegungen in der politischen Diskussion umstritten.</li> </ul>
Überzeugung / Aufklärung und Vorbild	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akzeptanz im Normalfall hoch.</li> <li>• Akzeptanz wird erst dann problematisch, wenn hohe Kosten entstehen oder wenn grundsätzlicher Konsens über den Handlungsbedarf fehlt.</li> <li>• Wirkung insgesamt eher gering.</li> </ul>

Wie in der Tabelle erkennbar, wurden hier zwei Politiktypen gemeinsam behandelt (Überzeugung/Aufklärung und Vorbild), da die Unterschiede hinsichtlich der Akzeptanzfrage vernachlässigbar sind.

Generell lässt sich sagen, dass sich aufgrund dieser Übersicht die Akzeptanz eines Politiktyps und seine Wirkung tendenziell umgekehrt proportional verhalten. Sprich, eher wenig wirksame Instrumente werden besser akzeptiert als potentiell wirksame. Diese pauschale Aussage gilt es jedoch in verschiedener Hinsicht zu relativieren. So muss – wie aus der Tabelle ersichtlich – der Akzeptanzgrad je nach Akteur unterschiedlich gesehen werden. Akzeptanzprobleme stellen sich grundsätzlich nur bei den negativ betroffenen Kreisen. Bei den Nutzniessern einer Massnahme ist die Akzeptanz gegeben. Dieses Dilemma lässt sich nur in jenen Situationen überwinden, bei denen insgesamt ein Mehrwert resultiert, der zu „win-win“ Situationen führt oder zumindest Kompensationen der Verlierer zulässt. Relevant ist auch die Frage, ob eine Verhaltensänderung bei den Adressaten angestrebt wird oder ob es sich um eine technische Massnahme handelt, die für die Adressaten deutlich weniger an Veränderungen mit sich bringen können.

### 2.3.3.3 Akzeptanz und politisches System

Das Ausmass der Akzeptanz spezifischer Massnahmen einer nachhaltigen Verkehrspolitik hängt natürlich in wesentlichem Ausmass auch von den Bedingungen ab,

unter denen Politik entsteht. So bilden die Charakteristiken eines politischen Systems wesentliche Rahmenbedingungen hinsichtlich der hier zur Diskussionen stehenden Untersuchungsfragen. Letztere lassen sich nicht losgelöst von den durch das politische System geschaffenen Rahmenbedingungen bearbeiten. Zu diesen Charakteristiken gehören unter anderem:

- Demokratieform (direkt/indirekt)
- Staatsaufbau (zentralistisch/föderalistisch)
- Regierungssystem (präsidentiell/parlamentarisch)
- Konfliktregelungsform (Konkordanz/Konkurrenz)
- Internationale Einbindung (EU-Mitgliedschaft)
- Regierungs- und Verwaltungsstruktur (ministerial/departemental)

Neben diesen strukturellen Eigenschaften ist auch die konkrete Machtverteilung unter den politischen Akteuren zu beachten. Aufgrund der länderspezifischen Machtverteilung in den Vergleichsländern ergeben sich hinsichtlich der Akzeptanzbeschaffung je nach Land andere Ausgangssituationen. erinnert sei etwa an die Stellung der Autoindustrie in Deutschland, Transport- und Logistikunternehmen in den Niederlanden oder die Bergkantone in der Schweiz.

## 2.4 Hypothesen

Aus den vorangegangenen theoretischen und konzeptionellen Überlegungen lassen sich die folgenden Hypothesen zur hier zu bearbeitenden Fragestellung ableiten. Die Hypothesen enthalten einerseits erklärende Variablen, die im Zentrum des Interesses der vorliegenden Untersuchung liegen und andererseits handelt es sich bei den Hypothesen um postulierte Zusammenhänge, die sich auf die in den Ländern bestehenden Rahmenbedingungen und Problemlagen befassen. Letztere stehen zwar nicht in Zentrum des Interesses der vorliegenden Studie. Sie artikulieren jedoch gewichtige Drittfaktoren, deren Berücksichtigung eine zwingende Voraussetzung für eine fundierte Untersuchung der zentral interessierenden Hypothesen darstellt. Wir formulieren und erläutern nachfolgend zuerst die auf das zentrale Erkenntnisinteresse ausgerichteten Hypothesen bevor wir zum Schluss auf die Hypothesen zu Drittvariablen eingehen. Konkret handelt es sich um die folgenden vier Hypothesengruppen:

- Hypothesen 1 bis 4 zur Artikulierung des Nachhaltigkeitskonzeptes,
- Hypothesen 5 bis 8 zur Ausgestaltung des politischen Prozesses,
- Hypothesen 9 bis 13 zur Ausgestaltung der politischen Massnahmen und
- Hypothesen 14 bis 16 zu Rahmenbedingungen und Problemlagen.

### 2.4.1 Hypothesen zur Artikulierung des Nachhaltigkeitskonzeptes

**Hypothese 1:** Je früher der Begriff der Nachhaltigkeit behandelt und in Verfassung, Gesetzen oder Policyplänen verankert wurde, desto weiter fortgeschritten ist die Umsetzung nachhaltiger Verkehrskonzepte.

**Hypothese 2:** Je systematischer der Begriff der Nachhaltigkeit behandelt und in Verfassung, Gesetzen oder Policyplänen verankert wurde, desto weiter fortgeschritten ist die Umsetzung nachhaltiger Verkehrskonzepte.

**Hypothese 3:** Je früher der Begriff der Nachhaltigkeit behandelt und in Verfassung, Gesetzen oder Policyplänen verankert wurde, desto apolitischer ist die Umsetzung nachhaltiger Verkehrskonzepte.

**Hypothese 4:** Je systematischer der Begriff der Nachhaltigkeit behandelt und in Verfassung, Gesetzen oder Policyplänen verankert wurde, desto apolitischer ist die Umsetzung nachhaltiger Verkehrskonzepte.

Der Begriff der Nachhaltigkeit stützt sich auf die drei Säulen Wirtschaft, Soziales und Umwelt sowie auf das querliegende Element der Kooperation und des Lernens (Prozessqualität). Zudem ist Nachhaltigkeit implizit langfristig angelegt. Es liegt deshalb nahe zu vermuten, dass die politischen Akteure Zeit brauchen, um mit dem Begriff umgehen zu können. Erst nach einer gewissen Zeit ist es möglich, von der bisher üblichen politischen Diskussion zu einer konsens- und sachorientierten Diskussion zu wechseln.

*Unabhängige Variablen:*

Zeitpunkt der Behandlung und der Verankerung in Verfassung, Gesetzen und Policyplänen des Begriffs Nachhaltigkeit (X1)

Systematik der Behandlung und der Verankerung in Verfassung, Gesetzen und Policyplänen des Begriffs Nachhaltigkeit (X2)

*Abhängige Variablen:*

Umsetzungsgrad nachhaltiger Verkehrskonzepte (Y1)

Politisierungsgrad der Umsetzung nachhaltiger Verkehrskonzepte (Y2)

### 2.4.2 Hypothesen zur Ausgestaltung des politischen Prozesses

**Hypothese 5:** Je offener und transparenter der Politikformulierungsprozess ist, desto höher ist die Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess.

Diese Hypothese knüpft an die Akzeptanzforschung an und formuliert die altbekannte Aussage, dass mit einer offenen Politikformulierung potentielle Opposition in späteren Politikprozessphasen vermieden werden kann.

Unabhängige Variable: Offenheit und Transparenz des Politikformulierungsprozesses (X3)

Abhängige Variable: Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess (Y3)

**Hypothese 6:** Je mehr es gelingt, „win-win“ Situationen zu schaffen, um so höher fällt die Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess aus.

„Win-win“ Situationen bedeuten, dass sich fast alle Beteiligten und Betroffene als Gewinner sehen. Häufig muss dazu aber die Thematik der Diskussionen über mehrere Politikbereiche ausgedehnt werden; die Beschränkung auf einen spezifischen und eng definierten Politikbereich hat fast zwangsläufig Verlierer und Gewinner zur Folge.

Unabhängige Variable: Bestehen von „win-win“ Situationen (X4)

Abhängige Variable: Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess (Y3)



**Hypothese 7:** Je sachlicher die Diskussion um nachhaltige Verkehrsmassnahmen geführt werden kann, desto höher ist Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess.

Der Begriff der Nachhaltigkeit ist zwar gemäss internationaler Definition ein politisches Konzept, d.h. es kann zum heutigen Zeitpunkt nicht alles gemessen und bewiesen werden. Auf der anderen Seite versucht es die sachliche Diskussion zu fördern, in dem es die normativen Werte, Moral, Ethik und Demokratie als Einflussfaktoren in das Konzept integriert. Auch die Wissenschaft muss sich mit diesen Werten auseinandersetzen, nicht nur die Politik.

Unabhängige Variable: Grad der Sachlichkeit des politischen Diskurses zu nachhaltigen Verkehrsmassnahmen (X5)

Abhängige Variable: Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess (Y3)

**Hypothese 8:** Je stärker lernorientiert die verkehrspolitische Diskussion ausgerichtet ist, um so höher ist die Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess.

Damit Lernen möglich ist, braucht es ganz bestimmte institutionelle Rahmenbedingungen. Falls diese Rahmenbedingungen geschaffen wurden, sind die Chancen höher, dass gelernt wird.

Unabhängige Variable: Grad der Lernorientierung des politischen Diskurses zu nachhaltigen Verkehrsmassnahmen (X6)

Abhängige Variable: Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess (Y3)

### 2.4.3 Hypothesen zur Ausgestaltung der politischen Massnahmen

**Hypothese 9:** Lenkungsabgaben mit Zweckbindung der Einnahmen verfügen über eine höhere Akzeptanz im politischen Prozess als Lenkungsabgaben ohne Zweckbindung.

Die Adressaten von Lenkungsabgaben sind immer weniger bereit, Abgaben zu leisten, die in den allgemeinen Staatshaushalt fliessen. Ist der Problemdruck aber genügend gross, könnte die Akzeptanz zunehmen, Abgaben zu zahlen, sofern die Zahler davon auch in irgendeiner Weise profitieren.

Unabhängige Variable: Ausgestaltung von Lenkungsabgaben (mit/ohne Zweckbindung) (X7)

Abhängige Variable: Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess (Y3)

**Hypothese 10:** Je weniger mit Geboten und Verboten operiert wird, desto höher ist die Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess.

Die relativ junge Geschichte der Umweltschutzpolitik zeigt, dass Gebote und Verbote zunehmend an Leistungsgrenzen stossen. Ausserdem hängt deren Akzeptanz stark davon ab, wie weit die Adressaten willens und in der Lage sind, die dafür nötigen Ausgaben zu leisten.

Unabhängige Variable: Anteil regulativer Massnahmen an der Gesamtheit der Massnahmen einer nachhaltigen Verkehrspolitik (X8)

Abhängige Variable: Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess (Y3)

**Hypothese 11:** Je stärker die Verkehrsmassnahmen in die Lebenswelt der Adressaten eingreift, um so tiefer ist deren Akzeptanz im politischen Prozess.

Politische Massnahmen, die bei den Adressaten direkt spürbar sind, haben es schwieriger akzeptiert zu werden. Von Bedeutung ist hier besonders die Frage, wie stark die in Aussicht genommene Massnahme für die Adressaten als Eingriff in ihre

Lebensumstände und Gewohnheiten wahrgenommen wird. Bei den Adressaten sind vor allem Massnahmen, die auf Verhaltensänderungen abzielen, wenig akzeptiert.

Unabhängige Variable: Eingriffstiefe („intrusiveness“) einer nachhaltigen Verkehrspolitik (X9)

Abhängige Variable: Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess (Y3)

**Hypothese 12:** Je umfassender eine nachhaltige Verkehrspolitik ausgestaltet ist, um so tiefer ist deren Akzeptanz im politischen Prozess.

Politische Massnahmen, die bei einer grossen Zahl von Adressaten direkt und in negativer Weise spürbar sind, haben es schwieriger akzeptiert zu werden. So ist es nicht erstaunlich, dass die relativ strengen Massnahmen im Strassengüterverkehr bei den Stimmbürgern auf recht hohe Akzeptanz stossen, weil davon nur eine Minderheit direkt betroffen ist. Richten sich die Massnahmen hingegen an die Allgemeinheit, wird der Widerstand deutlich stärker ausfallen.

Unabhängige Variable: Einschliesslichkeit („inclusiveness“) einer nachhaltigen Verkehrspolitik (X10)

Abhängige Variable: Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess (Y3)

**Hypothese 13:** Je besser die Verknüpfung kurzfristiger Vollzugsschritte mit dem langfristigen Wirkungshorizont einer nachhaltigen Verkehrspolitik gelingt und auch vermittelt werden kann, um so höher ist deren Akzeptanz im politischen Prozess.

Nachhaltigkeit ist ein langfristiges Konzept. Es fordert aber sofortiges Handeln, auch wenn nicht alle Auswirkungen heute schon abschätzbar sind. Es ist deshalb wichtig, dass die Beteiligten das Gleiche unter dem langfristigen Begriff der Nachhaltigkeit verstehen. Erst dieses grundsätzliche Verständnis ermöglicht es, dass auch kurzfristige Massnahmen, z.T. auch als Experimente, akzeptiert werden.

Unabhängige Variable: Ausmass der Einbindung kurzfristiger Massnahmen in den langfristigen Wirkungshorizont (X11)

Abhängige Variable: Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess (Y3)

#### 2.4.4 Hypothesen zu Rahmenbedingungen und Problemlagen (Kontrollhypothesen)

**Hypothese 14:** Die länderspezifischen verkehrspolitischen Problemlagen in den Vergleichsländern führen zu unterschiedlichen Strategien der Akzeptanzbeschaffung in der Verkehrspolitik.

Die Verkehrspolitik in den drei Vergleichsländern ist mit unterschiedlichen Problemlagen konfrontiert. Die traditionelle Ausgestaltung des Verkehrssystems ebenso wie die bestehenden Werthaltungen in verkehrspolitischen Fragen und die als handlungsrelevant wahrgenommenen Problemlagen unterscheiden sich in den drei Staaten. Die Vermutung, dass diese Faktoren einen Einfluss auf das Vorgehen der politischen Akteure bei der Akzeptanzbeschaffung für konkrete staatliche Massnahmen haben, liegt auf der Hand.

Unabhängige Variable: Ausgestaltung der verkehrspolitischen Problemlage (X12)

Abhängige Variable: Ausgestaltung der Strategien zur Akzeptanzbeschaffung (Y4)

**Hypothese 15:** Die länderspezifische Ausgestaltung des politischen Systems in den Vergleichsländern führt zu unterschiedlichen Strategien der Akzeptanzbeschaffung in der Verkehrspolitik.

Bei dieser Hypothese geht es in erster Linie darum, dass jede Verkehrspolitik in ihr jeweiliges politisches Umfeld eingebettet werden muss. So gilt es zu prüfen, ob spezifische Politikstrategien auf die anderen Vergleichsstaaten übertragen werden

können. Vor- und Nachteile liegen u.U. nicht in den Strategien selber, sondern in grundsätzlichen politischen Strukturen und Traditionen.

Unabhängige Variable: Ausgestaltung des politischen Systems (X13)

Abhängige Variable: Ausgestaltung der Strategien zur Akzeptanzbeschaffung (Y4)

**Hypothese 16:** Die länderspezifische politische Kultur in den Vergleichsländern führt zu unterschiedlichen Strategien der Akzeptanzbeschaffung in der Verkehrspolitik.

Die Hypothese postuliert, dass in jedem Vergleichsland eine spezifische politische Kultur besteht und diese auch die Strategien zur Akzeptanzbeschaffung beeinflusst. So sind Verhandlungsstile und Regelungskulturen rechtlich kaum niedergeschrieben, können aber ein wichtiger Aspekt der im jeweiligen Land angewendeten politischen Strategien sein.

Unabhängige Variable: Ausgestaltung der politischen Kultur (X14)

Abhängige Variable: Ausgestaltung der Strategien zur Akzeptanzbeschaffung (Y4)

## 2.4.5 Umschreibung der Variablen

### 2.4.5.1 Abhängige Variablen

*Umsetzungsgrad nachhaltiger Verkehrskonzepte (Y1):*

Unter dem Umsetzungsgrad nachhaltiger Verkehrskonzepte wird der Anteil der umgesetzten Massnahmen einer nachhaltigen Verkehrspolitik an den geplanten Massnahmen verstanden. Die Variable befasst sich somit mit der Frage, wie weit die formulierten Massnahmen auch realisiert werden. So geht es hier also auch darum, die Praxisrelevanz der Planungsaktivitäten festzustellen und Umsetzungsdefizite zu erfassen.

*Politisierungsgrad der Umsetzung nachhaltiger Verkehrskonzepte (Y2):*

Der Begriff Politisierungsgrad steht für das Ausmass, in welchem die Umsetzung der in Frage stehenden nachhaltigen Verkehrskonzepte resp. der damit in Zusammenhang stehenden konkreten Massnahmen in politisierter Weise diskutiert wird. Dabei ist einerseits die Ausrichtung des Diskurses und andererseits der Ort der Auseinandersetzung zu unterscheiden. Bei der Ausrichtung des Diskurses geht es um die Frage, inwiefern die Diskussion mit politischen oder mit fachlich-technischen Argumenten geführt wird. Beim Ort des Diskurses wird die Frage angesprochen, ob es sich bei der Arena des Diskurses um eine Fachebene oder um eine politische Ebene handelt.

*Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess (Y3):*

Unter dem Begriff Akzeptanz wird der Grad der Zustimmung zu einer nachhaltigen Verkehrspolitik bei den relevanten politischen Akteuren verstanden. Die Relevanz der Akteure ist je nach Element des politischen Prozesses unterschiedlich. Dabei ist zu beachten, dass sich die Elemente des politischen Prozesses und ihre Abfolge im spezifischen politischen Entscheidungsprozess unterschiedlich präsentieren können.

*Ausgestaltung der Strategien zur Akzeptanzbeschaffung (Y4):*

Unter Strategien der Akzeptanzbeschaffung werden die Vorgehensweisen verstanden, die gewählt werden, um die Zustimmung zu einer nachhaltigen Verkehrspolitik zu erhöhen. Mit diesen Strategien ist somit die Absicht verbunden die Ausprägung der Variable Y3 zu verändern. Zu beachten gilt es dabei, dass von unterschiedlichen Handlungsträgern auszugehen ist.

#### 2.4.5.2 Unabhängige Variablen

*Zeitpunkt der Behandlung und der Verankerung des Begriffs Nachhaltigkeit in Verfassung, Gesetzen und Policyplänen (X1):*

Mit dieser Variable wird erfasst, ob das Prinzip Nachhaltigkeit eher früh oder eher spät in die genannten Dokumente aufgenommen wurde.

*Systematik der Behandlung und der Verankerung in Verfassung, Gesetzen und Policyplänen des Begriffs Nachhaltigkeit (X2):*

Auch diese Variable befasst sich mit der Behandlung und Verankerung in den erwähnten Texten, wobei hier die Aufmerksamkeit darauf ausgerichtet ist, festzustellen, in welcher Art dies geschehen ist. Dabei wird unterschieden zwischen einem systematischen (planmässig, einheitlich, vollständig) und einem unsystematischen Vorgehen (zufällig, uneinheitlich, punktuell) .

*Offenheit und Transparenz des Politikformulierungsprozesses (X3):*

Unter der Offenheit des Politikformulierungsprozesses wird erstens die Offenheit gegenüber Innovationen und zweitens auch die Offenheit hinsichtlich der Mitwirkungsmöglichkeiten verstanden. Die Transparenz des Politikformulierungsprozesses wiederum zielt auf die Sichtbarkeit des Prozesses gegen aussen ab und betrifft somit vor allem die Frage, wie der Politikformulierungsprozess gegenüber aussenstehenden kommuniziert wird. (vgl. zu diesen Konzepten auch Kapitel 2.3.3.1)

*Bestehen von „win-win“ Situationen (X4):*

Unter „win-win“ Situationen werden Entscheidungskonstellationen verstanden, aus denen alle Beteiligten als Gewinner hervorgehen oder dies zumindest so wahrnehmen. „Win-win“ Situationen zeichnen sich gegenüber anderen Spielsituationen dadurch aus, dass Verlierer, die oftmals versuchen, den getroffenen Entscheid in Frage zu stellen, fehlen oder über einen anderen Politikbereich abgegolten werden. In „win-win“ Situationen sind die Anreize in einer Art gesetzt, dass sie die beabsichtigte Lösung unterstützen.

*Grad der Sachlichkeit des politischen Diskurses zu nachhaltigen Verkehrsmassnahmen (X5):*

Die Variable Grad der Sachlichkeit des politischen Diskurses zu nachhaltigen Verkehrsmassnahmen befasst sich mit der Frage, inwiefern eine sachliche Diskussion um eine Massnahme geführt wird. Als sachlich werden Diskurse gewertet, die auf eine, ideelle resp. ideologische Argumentation verzichten und sich eng an der spezifischen Sachfrage orientieren.

*Grad der Lernorientierung des politischen Diskurses zu nachhaltigen Verkehrsmassnahmen (X6):*

Unter der Lernorientierung eines politischen Diskurses zu nachhaltigen Verkehrsmassnahmen wird verstanden, wie stark er sich am Ziel der Verbesserung ausrichtet. Wenig lernorientierte Diskurse verzichten auf die Möglichkeit, aus bisherigen Erfahrungen Folgerungen für die aktuelle Problemsituation zu ziehen. Sie sind zudem stark am Status quo orientiert und verzichten auf Innovationskapazitäten. Es besteht in wenig lernorientierten Prozessen auch kaum die Neigung, von andernorts gewonnenen Erfahrungen zu profitieren. Die Lernorientierung soll jedoch immer das Ziel anstreben, zu einer Verbesserung der Ergebnisse beizutragen. Sie soll sich von einer zwanghaften Veränderungseuphorie abgrenzen.

*Ausgestaltung von Lenkungsabgaben (mit/ohne Zweckbindung) (X7):*

Diese Variable befasst sich mit der konkreten Ausgestaltung von Lenkungsabgaben. Dabei wird unterschieden zwischen Abgaben, die mit einer Zweckbindung ausgestattet ist, welche die Verwendung der eingegangenen Abgaben regelt und Lenkungsabgaben, bei denen dies nicht festgelegt ist. Es können auch Mischformen auftreten, bei denen die Einnahmen teilweise zweckgebunden verwendet werden müssen.

*Anteil regulativer Massnahmen an der Gesamtheit der Massnahmen einer nachhaltigen Verkehrspolitik (X8):*

Auch diese Variable befasst sich mit der Ausgestaltung einer politischen Massnahme, wobei hier zu erfassen ist, welches Steuerungsprinzip eingesetzt wird. Unter regulativen Massnahmen werden Massnahmen verstanden, die sich auf das Steuerungsprinzip Gebot/Verbot abstützen.

*Eingriffstiefe (,intrusiveness') einer nachhaltigen Verkehrspolitik (X9):*

Unter der Eingriffstiefe wird der Umstand verstanden, wie stark eine politische Massnahme, ein Programm, ein Gesetz oder Politik in die Handlungsfreiheit der Adressaten eingreift. Man könnte diese Eigenschaft auch als Restriktivität bezeichnen.

*Einschliesslichkeit (,inclusiveness') einer nachhaltigen Verkehrspolitik (X10):*

Mit der Einschliesslichkeit wird der Umstand angesprochen, dass Politik unterschiedlich weit wirken kann. Es geht also um die Frage, wie weit beispielsweise eine politische Massnahme ihre Kreise zieht und zwar sowohl in personeller, räumlicher und zeitlicher Hinsicht. Je enger der Geltungsbereich einer Politik zeitlich, örtlich und räumlich umrissen wird, um so geringer ist ihre Einschliesslichkeit.

*Ausmass der Einbindung kurzfristiger Massnahmen in den langfristigen Wirkungshorizont (X11):*

Diese Variable bezieht sich auf die Frage, wie stark eine Massnahme in einen langfristigen Wirkungshorizont eingebunden wird. Anders ausgedrückt geht es hier also darum, festzustellen, inwiefern eine kurzfristige zu formulierende, zu treffende und umzusetzende Massnahme in der Wahrnehmung der Akteure der langfristigen Zielerreichung dient.

*Ausgestaltung der verkehrspolitischen Problemlage (X12):*

Die verkehrspolitischen Problemlagen können sich je nach Ort, Zeit und einschätzender Person wesentlich unterscheiden. Diese Variable umfasst eine Vielzahl verschiedener Aspekte, etwa die gegenwärtige Auslastung der bestehenden Verkehrswege, die Bedrohung der Umwelt oder der Gesellschaft, die Einschätzung des finanziellen Handlungsspielraums oder die bestehende Aufteilung des Verkehrsaufkommens auf die verschiedenen Verkehrsträger (,modal split'). Aber auch die geographischen Voraussetzungen (Alpen, Meeresküste, Wasserwege, Fläche des Landes) tragen zur länderspezifischen verkehrspolitischen Problemlage bei.

*Ausgestaltung des politischen Systems (X13):*

Unter dieser Variable, die wiederum sehr vielschichtig ist, werden alle relevanten Eigenschaften des politischen Systems subsumiert. Beispielsweise geht es also um die Struktur des politischen Systems (Föderalismus / Zentralismus, direkte / repräsentative Demokratie, Regierungsform etc.). Diese Eigenschaften sind üblicherweise in Verfassungen, Grundgesetzen und teilweise auch in anderen rechtlichen Grundlagen festgelegt.

*Ausgestaltung der politischen Kultur (X14):*

Bei dieser Variable geht es in einem weiteren Sinne ebenfalls um Eigenschaften eines politischen Systems, wobei hier Aspekte angesprochen sind, die weniger oder gar nicht rechtlich geregelt sind. Unter die politische Kultur fallen etwa Eigenschaften wie Umsetzungstreue, Konsensorientierung, staatliche Interventionsbereitschaft, etc. Etwas salopp umschrieben handelt es sich um die eher weichen Faktoren, die das politische Leben in einem System kennzeichnen. Bei der politischen Kultur müssen auch historische Gesellschaftsentwicklungen in den jeweiligen Vergleichsstaaten mitberücksichtigt werden.

## 3 Methodisches Vorgehen

### 3.1 Vergleichende Untersuchungsanlage

Die Untersuchung verfolgt eine vergleichende Vorgehensweise und zwar in zweierlei Hinsicht. In einer ersten Vergleichsdimension geht es darum, die Verkehrspolitiken *verschiedener Länder* miteinander zu vergleichen. Es handelt sich also einerseits um einen Ländervergleich. Die Studie bearbeitet die Untersuchungsfragen andererseits aber auch mittels einer zweiten Vergleichsdimension. Diese bezieht sich auf den *Vergleich unterschiedlicher, verkehrspolitischer Massnahmen*. In diesem Vergleich geht es also um die Frage, welche Übereinstimmungen und welche Differenzen hinsichtlich der Akzeptanzbedingungen und Akzeptanzbeschaffung bei verschiedenen Massnahmen festgestellt werden können.

Bei einer *ländervergleichenden Policy-Analyse* lassen sich Verkehrskonzepte verschiedener Staaten und deren Konkretisierungen in politischen Massnahmen auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten hin vergleichen. Dabei muss die Qualität der politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und der Problemlage berücksichtigt werden (siehe Jänicke 1996: 9ff; Ragin 1995). Ein Vergleich der Schweiz mit zwei europäischen Staaten erweitert das Spektrum möglicher nachhaltiger Programme und setzt unterschiedliche Akzente bei der Beurteilung der Problemlage.

Ausgehend vom politikwissenschaftlichen Forschungsstand lässt sich das Forschungsinteresse folgendermassen darstellen: Auf der Basis von mehr oder weniger gemeinsamen internationalen und spezifisch nationalen Problemlagen werden nationale Verkehrskonzepte mit nachhaltigen oder weniger nachhaltigen Massnahmen formuliert. Unterschiedliche Staaten dürften zu unterschiedlichen Schwerpunkten und Schlussfolgerungen kommen.

Obwohl die internationale Ebene eine wesentliche Rolle spielt, decken die Verkehrskonzepte in erster Linie die nationale und regionale Ebene ab. Nationale Verkehrskonzepte und einzelne Massnahmen stossen auf einen bestimmten Akzeptanzgrad bei (nicht)staatlichen Interessengruppen und der Bevölkerung, welche in ihrer Gesamtheit sämtliche Staatsebenen abdecken. Deutschland und die Niederlande stützen sich natürlich stark auf die im Rahmen der EU verabschiedeten Grundsätze zu einer tragbaren Mobilität des 5. Umweltaktionsprogrammes ab (siehe auch: Baker et al. 1997: 33; Reh 1993); die vorgeschlagenen Programme und Massnahmen (Erhaltung der sozialen Mobilitätsvorteile; umweltschonende, energie- und raumsparende Verkehrsbewältigung; Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit; Eigenwirtschaftlichkeit; Einbindung in europäische Entwicklungen) unterscheiden sich wenig von jenen der Schweiz (GS-EVED 1996; UVEK 1998: 52). Die Maastrichter Verträge sprechen von *sustainable progress*, *sustainable growth* und *sustainable development*.

Bei der *massnahmenvergleichenden Vorgehensweise* stellt die Abgrenzung einer Massnahme eine zentrale Entscheidung dar. In dieser Untersuchung werden aus dem Bereich der Verkehrspolitik verschiedene Massnahmenbündel miteinander verglichen, die sich jeweils mit einem thematischen Aspekt befassen. Die Einzelmassnahmen, also die Elemente eines Massnahmenbündels müssen keine in sich kohärente Programmatik aufweisen, müssen also kein politisches Programm in diesem Sinn darstellen. Hingegen sollten sie sich mit einer umgrenzten Thematik befassen, sei dies auf der Problemebene, auf der Ebene der eingesetzten Instrumente oder auch auf der Ebene der Zielsetzungen.

Die beiden beschriebenen Vorgehensweisen zielen auf die Querschnittsdimension ab. Da die Fragestellung (etwa zur Akzeptanzbeschaffung), die verwendeten Konzepte (beispielsweise Nachhaltigkeit), aber auch die zu untersuchenden Hypothesen (zum Beispiel zur Lernorientierung) in zentraler Weise auch dynamische Aspekte enthalten, würde eine auf die Querschnittsperspektive beschränkte Untersuchungsanlage zu kurz greifen. Weil die angesprochenen verkehrspolitischen Massnahmenbündel der Vergleichsländer in der Form von Fallstudien untersucht werden, ist in diesem Rahmen auch ein *Längsschnittsvergleich* möglich. Das heisst mit anderen Worten, dass die Fallstudien in einer Weise angelegt werden müssen, die es erlaubt, Entwicklungen in den entsprechenden Massnahmen resp. Ländern zu erfassen. Die Fallstudien müssen in der Lage sein, die Dynamiken in angemessener Weise abzubilden und dürfen nicht bei statischen Momentaufnahmen verbleiben.

## 3.2 Spezifikation der Untersuchungsgegenstände

### 3.2.1 Auswahl der Vergleichsländer

Die Untersuchung zielt darauf ab, aufgrund der in anderen Ländern gewonnenen Erfahrungen Ergebnisse und Folgerungen zuhanden der schweizerischen Verkehrspolitik zu erzielen. Die Zahl der Vergleichsländer darf nicht sehr gross sein, um eine differenzierte Betrachtungsweise sicherzustellen.

In die Untersuchung wurden – neben der Schweiz, auf die das eigentlich Erkenntnisinteresse ausgerichtet ist – Deutschland und die Niederlande einbezogen. Mit der Wahl dieser beiden Staaten stehen für den Vergleich zwei Fälle zur Verfügung, deren Problemlagen und Verkehrssysteme zum Teil in einem direkten Zusammenhang stehen. Beide Vergleichsfälle weisen in Relation zur Schweiz einige Gemeinsamkeiten auf, welche diese Auswahl begründen. Für Deutschland von besonderer Bedeutung war besonders der föderalistische Staatsaufbau. Im Falle der Niederlande von spezieller Bedeutung war die ausgeprägt konsensorientierte Ausgestaltung des politischen Systems. Beide Vergleichsländer haben, bedingt durch ihre geographische Lage, spezifische Interessen im Hinblick auf die europäische Nord-Süd-Verkehrsachse. Eine Bestandesaufnahme der Gemeinsamkeiten und Unterschiede (die in Kapitel 4 erfolgt) erlaubt erst einen fundierten Vergleich. Die Berücksichtigung der Spezifika der drei Staaten ist eine Vorbedingung für eine fundierte und aussagekräftige vergleichende Untersuchung. Insbesondere ist es nur auf dieser Grundlage möglich, die Übertragbarkeit der Erkenntnisse aus der Analyse der Vergleichsländer auf die Schweiz einzuschätzen.

### 3.2.2 Auswahl der Massnahmenbündel

Um einzelne Massnahmenbündel genauer untersuchen zu können, haben wir uns die Frage gestellt, welche Massnahmen bzw. Programme sich in den drei Vergleichsstaaten gut auf ihre Netzwerke und ihre Akzeptanz im politischen Prozess vergleichen lassen. Dazu standen grundsätzlich drei Auswahldimensionen zur Verfügung:

- Auswahlkriterium **”Steuerungsprinzip”**: Gebote/Verbote, Steuern/Abgaben, Subventionen/Anreize/Angebot, Information/Überzeugung, Verhandlung/Vereinbarung.
- Auswahlkriterium **”Verkehr”**: Personen-/Güterverkehr, Strassen-/Schienen-/Flussverkehr, international/national/lokal.



- Auswahlkriterium **”Nachhaltigkeit”**: Klima/Luft, Ressourcen/Energie, Kostenwahrheit, Preis, Sicherheit, Solidarität, Lärm, Landschaft/Siedlung, Individualität, Partizipation.

Wir vermuteten folgende verkehrspolitischen Schwerpunkte in den drei Vergleichsstaaten:

**Tabelle 3.1: Auswahldimensionen in den Vergleichsländern**

	<i>Deutschland</i>	<i>Niederlande</i>	<i>Schweiz</i>
<i>”Steuerungsprinzip”</i>	Regulierung, (positive) Anreize (Subvention)	Vereinbarungen, Überzeugung	Regulierung, (negative) Anreize (Abgaben)
<i>”Verkehr”</i>	Personen, Strassen	Güter, Wasserwege	Güter, Schienen
<i>”Nachhaltigkeit”</i>	Solidarität, Individualität	Landschaft / Siedlung, Preis	Klima / Luft, Kostenwahrheit

Bei der Auswahl der Massnahmen, die es vertieft hinsichtlich der politischen Prozesse zu analysieren gilt, muss sowohl auf deren Vergleichbarkeit wie auf deren Variabilität geachtet werden. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die ausgewählten Massnahmenbündel in allen drei Vergleichsländern von einer gewissen Relevanz sind, um einen aussagekräftigen Vergleich zu gewährleisten. Zudem ist die Auswahl so zu treffen, dass die zu untersuchenden Massnahmenbündel den Kriterien der ersten drei Säulen der Nachhaltigkeit nachkommen (können). Folgende Massnahmenbündel decken diese Anforderungen relativ gut ab:

- *”Steuerungsprinzip”*: **Verkehrsmanagement in Agglomerationen** kann verschiedene Steuerungsprinzipien umfassen, ist aber in der Regel in erster Linie auf den Strassenverkehr ausgerichtet. Dazu gehören insbesondere Instrumente wie Tempolimiten, Zutrittsregelungen, Parkraumbewirtschaftung, integriertes Verkehrsmanagement etc. Nicht zentral untersucht wird im Rahmen dieses Projektes das Road Pricing, um Überschneidungen mit einem Parallelprojekt im Rahmen des NFP 41 zu vermeiden (siehe Güller et al. 2000). In der Schweiz sind schwerge­wichtig die Agglomerationen Basel und Bern herangezogen worden.
- *”Verkehr”*: **Infrastrukturfinanzierung** von Grossprojekten deckt mit ähnlichen Steuerungsprinzipien verschiedene Verkehrsträger ab. Darunter werden Infrastrukturen verstanden, die von nationaler Bedeutung sind. Für den Fall Schweiz stehen hier die Projekte Bahn 2000 und NEAT im Vordergrund der Betrachtung.
- *”Nachhaltigkeit”*: Der **kombinierte Verkehr**, besonders **Terminals**, umfasst wirtschaftliche wie umweltrelevante Kriterien. Unter Terminals werden Umladestationen für Güter verstanden, die zumindest zwei Verkehrsträger miteinander verbinden und das Ziel verfolgen, den Modal Split im Sinne der Nachhaltigkeit zu verbessern. Dabei werden (hinsichtlich Besitzverhältnisse, Betrieb und Nutzung) sowohl öffentliche wie private Terminals betrachtet. Weiter werden ebenso Terminals im internationalen wie im nationalen Verkehr untersucht. Zu berücksichtigen gilt es, dass die Definition des Begriffs ‘Terminals’ in den drei Vergleichsländern nicht einheitlich ist.

### 3.3 Methodische Instrumente

Zur methodischen Umsetzung der vergleichenden Policy-Analyse werden in der Form eines Methodenmixes (Klöti und Widmer 1997: 210-3) folgende Instrumente eingesetzt:

- Mit einer *systematischen Literatur- und Dokumentenanalyse* (Widmer und Binder 1997: 223-4) lassen sich Verkehrskonzepte und einzelne Massnahmen auf Nachhaltigkeit, Umsetzungsgrad, Zeitperspektiven und Kosten untersuchen. Für den "Fall Schweiz" kann eine Synthesearbeit der im Rahmen des NFP 41 und anderer Programme (COST, CORDIS, etc.) abgeschlossenen Projekte geleistet werden. Die ausgewählten Vergleichsländer bieten den nötigen Massstab, um Nachhaltigkeit, Umsetzungsgrad und Akzeptanz sinnvoll bewerten zu können, zumal es sich hier um eher qualitative Begriffe handelt.
- Die *Sekundärdatenanalyse* (Widmer und Binder 1997: 234-6) dient als quantitative Grundlage für die qualitativen Untersuchungsteile. Sie erlaubt die empirische Unterlegung der Beschreibung der materiellen Problemsituationen und eine fundierte Einschätzung der Bedeutung der qualitativen Befunde. Beigezogen werden bestehende Daten aus prozessgenerierten Datenbeständen und aus der amtlichen Statistik. Ergänzend werden auch forschungsgenerierte Datenbestände - soweit zugänglich und verfügbar - beigezogen.
- *Leitfadengestützte Experteninterviews* geben Aufschluss über die beteiligten Akteur-Netzwerke und den Akzeptanzgrad bei Zielgruppen, Verwaltungsstellen sowie politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessengruppen (siehe Bohnsack 1991; Meuser und Nagel 1991). Der Begriff der Nachhaltigkeit fordert weniger die Erforschung der Akzeptanz von einzelnen Massnahmen, sondern die Akzeptanz der Aushandlungsverfahren, welche zu nachhaltigen Programmen führen könnten.

Mit dieser Kombination verschiedener methodologischer Instrumente lassen sich schrittweise die von Jänicke vorgeschlagenen *Erfolgsbedingungen nachhaltiger Verkehrs- und Umweltpolitik* überprüfen (Jänicke 1996: 9-28): a) Veränderungen in der *Problemstruktur*, b) Zusammensetzung, Beziehungsmuster und Funktion der relevanten *Akteurnetzwerke*, c) Effektivität und Effizienz von policy-orientierten (z.B. Massnahmen, umfassende Verkehrskonzepte) und prozess-orientierten (z.B. Netzwerk-Management, Lernprozesse) *Strategien*, d) Flexibilität im Rahmen *situativer Handlungsbedingungen* und e) Zweck- und Verhältnismässigkeit im Rahmen *systemischer Handlungsbedingungen* (wirtschaftliche und politisch-administrative Strukturen, Gesetze, Zielvorgaben, Institutionalisierungsgrad nachhaltiger Prinzipien, Monitoring-Systeme). Für die Vergleichsfälle Deutschland und Niederlande wurde die Erhebung der relevanten schriftlichen Unterlagen für die Dokumentenanalysen und die Interviews in den jeweiligen Vergleichsländern durchgeführt.

Für die Literatur- und Dokumentenanalyse wurde für den Fall Schweiz ein spezielles Augenmerk auf die Berichte aus dem NFP 41 gerichtet und diese – soweit zeitgerecht vorliegend – möglichst vollständig erarbeitet.

Nach der Erarbeitung der entsprechenden Grundlagen in der Literatur- und Dokumentenanalyse und der Aufarbeitung der eruierten Sekundärdaten wurden in den drei Ländern insgesamt 31 Experteninterviews durchgeführt. Zu den *Interviewpartnern* gehören Vertreter der Wissenschaft, von Interessengruppen sowie aus Verwaltung und Politik (vgl. die Liste der Interviewpartner in Kapitel 10.2). Relevante Perso-

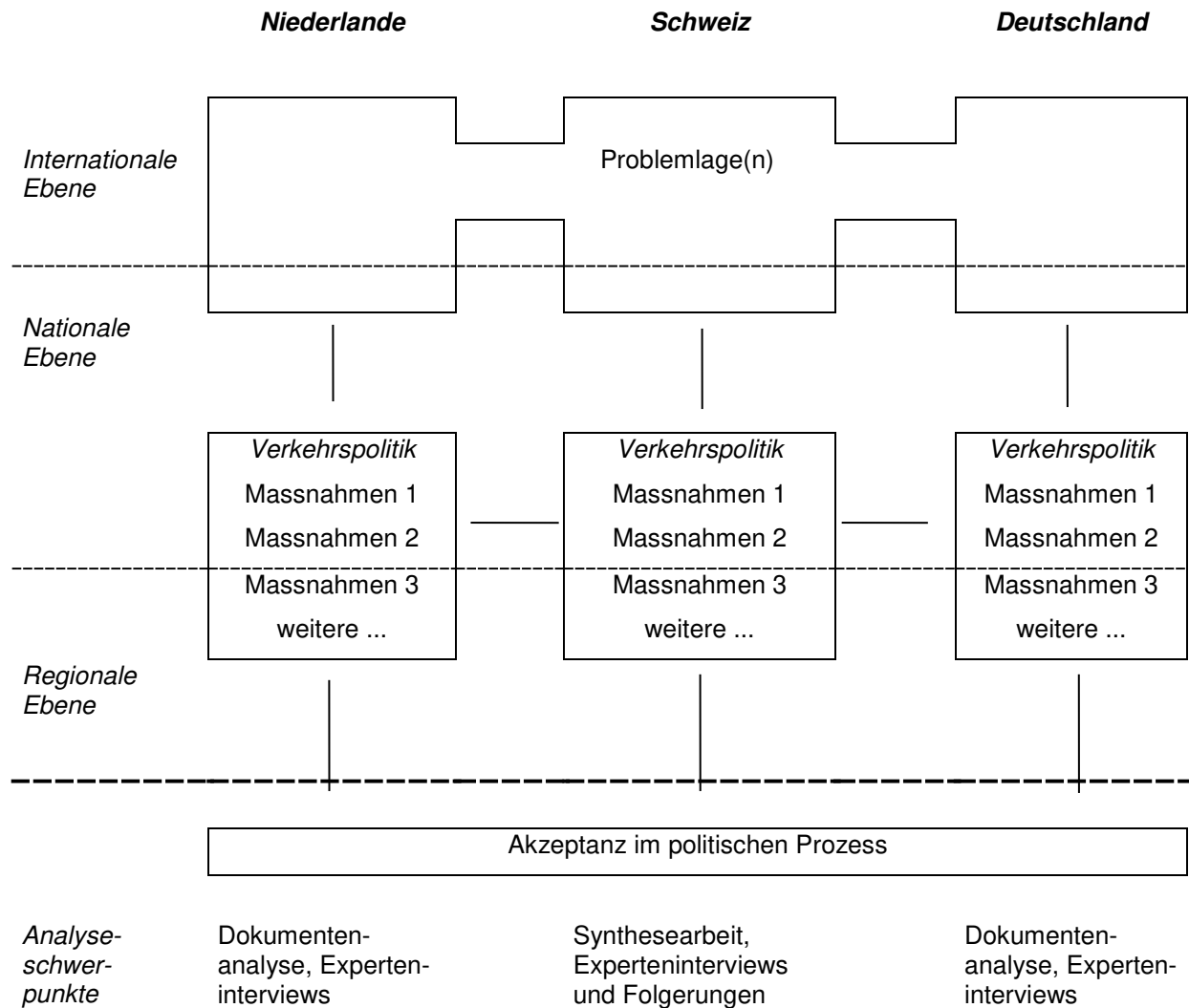
nen liessen sich – soweit nicht bereits bekannt – aus der Dokumentenanalyse und verschiedenen vorgängig durchgeführten Informationsgesprächen eruieren.

Im Regelfall handelte es sich bei den Interviews um Einzelgespräche. Die Gespräche wurden zumeist von zwei Personen des Forschungsteams geführt. Der den Gesprächen zugrundeliegende Interviewleitfaden wurde aufgrund der in der Studie verfolgten Fragestellung entwickelt und jeweils im Hinblick auf das konkrete Gespräch leicht angepasst. Der Leitfaden findet sich in exemplarischer Form im Kapitel 10.3. In den Experteninterviews ging es besonders auch darum, zu erfassen, wie weit dem "vierten Element" von Nachhaltigkeit – der langfristigen Qualität des politischen Prozesses – Rechnung getragen wird.

Die Leitfadengespräche wurden im Anschluss an die Gespräche protokolliert, zum Teil aufgrund einer Tonbandaufnahme, zum Teil aufgrund der Gesprächsnotizen. Aus forschungsökonomischen Gründen wurde in der Regel auf eine vollständige Transkription der Gespräche verzichtet. Auf der Basis der Fragestellung der Untersuchung wurden die relevanten Aussagen der Gesprächspartner heraus- und in die Fallstudien eingearbeitet.

Die nachstehende Darstellung 3.1 stellt das Untersuchungskonzept überblicksartig dar:

**Darstellung 3.1: Untersuchungskonzept**



## 4 Länderspezifische Rahmenbedingungen und Problemlagen

In diesem Kapitel werden die Grundlagen für einen Vergleich zwischen Deutschland, den Niederlanden und der Schweiz geschaffen. Dazu werden die verkehrspolitischen und strukturellen Rahmenbedingungen sowie Problemlagen miteinander verglichen. Diese Ausführungen erleichtern eine fundierte Vorgehensweise beim Ländervergleich und erlauben eine Situierung der Erkenntnisse aus den Fallstudien.

Partielle Eingriffe in den einzelnen Staaten zugunsten der natürlichen Umwelt haben nur eine begrenzte Wirkung. Nachhaltige Verkehrskonzepte sind stark von der internationalen Kooperation und Koordination abhängig. Allerdings sollte sich diese Kooperation nicht auf den internationalen Personen- und Güterverkehr beschränken, sondern den Personennahverkehr und die Güterfeinverteilung mit einbeziehen; entscheidende Kriterien für die Benutzung des einen oder anderen Verkehrsmittels sind das Kosten-Nutzen-Verhältnis und die Bequemlichkeit (siehe Zahorka und Raile 1995; Priewasser 1998; Dietrich 1996). In allen drei Staaten drehen sich die politischen Diskussionen um zwei unterschiedliche Ansätze: Auf der einen Seite wird das Verkehrswachstum mit Wirtschaftswachstum und Wohlstand gleichgesetzt. Auf der anderen Seite setzen die Verfechter einer ökologisch orientierten „Verkehrswende“ bei den durch den Verkehr induzierten Problemen an (Walther 1996: 47). In der Schweiz waren die Diskussionen stark vom Konflikt um die 28-Tonnen-Limite geprägt (Ecoplan 1997, Maibach 1998, Wicki 1999), während umfassendere Konzepte scheiterten und erst in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wieder aufgegriffen wurden (IDA-Rio 1996 und 1997); die Entpolarisierung von „Schiene versus Strasse“ brauchte in der Schweiz etwas länger als in anderen Staaten (Schenkel 1997; Maibach et al. 1998: 27). Aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen setzt die Verkehrs- und Akzeptanzforschung in den drei Staaten unterschiedliche Schwerpunkte (Wirtschaft, Arbeitsplätze, Technologien, Zusammenarbeit) (siehe dazu auch Coughlin 1994: 138ff). In der Schweiz müssen einzelne Sach- wie politische Grundsatzentscheide meistens an der Urne gefällt werden (z.B. *Road Pricing* braucht Verfassungsänderung); daraus ergeben sich ganz besondere Anforderungen an die Akzeptanzforschung. In den Niederlanden versuchen Entscheidungsträger und Zielgruppen in z.T. längerfristigen und systematisch aufgebauten Verhandlungssystemen Konsens und Akzeptanz für ihre Interessen zu schaffen (z.B. Einführung strenger Abgasnormen, Transportmanagement). Die Umsetzung derartiger „freiwilliger“ *Vereinbarungen* basiert weit weniger auf bindenden Gesetzen als beispielsweise in der Schweiz. Es lässt sich allerdings die Tendenz ausmachen, dass zumindest Verfahren und Verbindlichkeit der Vereinbarungen zunehmend in Gesetzen verankert werden (Korten 1995; Liefferink 1997; Schenkel 1998).

### 4.1 Nachhaltige Verkehrspolitik

Werden die wichtigsten Schnittpunkte der schweizerischen Verkehrspolitik mit jenen in Deutschland und den Niederlanden verglichen, dann fällt auf, dass die Schweiz und die Niederlande ganz direkte Verknüpfungen ihrer Verkehrsprobleme aufweisen. Die Schnittpunkte zwischen der Schweiz und Deutschland liegen mehr in ihren politischen Traditionen und Strukturen.

Tabelle 4.1: Schnittpunkte der Schweiz mit den Niederlanden und Deutschland

	<i>Deutschland</i>	<i>Niederlande</i>
<b>Schweiz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deutsches TEN beeinflusst CH-Anschluss</li> <li>• Deutsche Umweltpolitik beeinflusst CH-Politik</li> <li>• Föderalismus</li> <li>• kurzfristige Sektoralpolitik</li> <li>• CH-Agglomerationsverkehrspolitik und CH-Transitpolitik wird positiv beurteilt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hafenentwicklung beeinflusst Alpen transit</li> <li>• CH-Transitpolitik beeinflusst Verhalten holländischer Camionneure</li> <li>• CH-Transitpolitik beeinflusst staatliche Argumentation zugunsten Nachhaltigkeit im Verkehr</li> <li>• nachhaltige Politikformulierung in NL, nachhaltiger Politikvollzug in CH</li> </ul>

Neben jenen Themen, die in den jeweiligen Vergleichsstaaten z.T. vergleichbar sind, gibt es auch ganz spezifische Aspekte, welche die Diskussionen um die nationale Verkehrspolitik immer wieder prägen. In den Fallstudien wird auf diese Punkte in speziellen Kapiteln eingegangen:

- In der **Schweiz** hat die **Transitproblematik** eine gewisse Dominanz. Damit verbunden sind natürlich die hohen Infrastrukturinvestitionen.
- In den **Niederlanden** dreht sich vieles um die sogenannte **Mainport-Policy** bzw. um die Zugänglichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Luft- und Seehäfen.
- In **Deutschland** ist nach wie vor das Thema **Wiedervereinigung** bzw. Förderung der neuen Bundesländer sehr präsent.

Dokumentenanalyse und Interviews haben gezeigt, dass fünf Dimensionen der Verkehrspolitik im Vordergrund stehen: Europa, Umwelt, Infrastruktur, Finanzierung und Regionen. Diese Dimensionen werden aber in unterschiedlicher Weise mit konkreten Programmen ausgefüllt:

- Das Thema **Europa** ist in Schweiz wegen der Transitproblematik bzw. der EU-Nichtmitgliedschaft relativ dominant. In den Niederlanden ist das Thema Europa von geringerer Bedeutung, zum einen weil die Niederlande generell stark international ausgerichtet sind, zum anderen weil Europa ein „innenpolitisches“ Thema geworden ist. In Deutschland ist die EU-Osterweiterung ein wichtiges Thema in der Verkehrspolitik.
- Der **Umwelt** kommt in der Schweiz eine zentrale Bedeutung in der Argumentation zu. In den Niederlanden spielt die Umwelt eine untergeordnete Rolle; weit wichtiger ist die Stausituation und die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Konsequenzen. In Deutschland ist das Thema Umwelt stark politisiert.
- Die **Infrastruktur** ist in allen drei Vergleichsstaaten ein zentrales Thema, in der Schweiz als relativ ausgereifte Gesamtkonzepte, in den Niederlanden und Deutschland eher in der Form singulärer Grossprojekte.
- Das Thema **Finanzierung** hat in der Schweiz etwas an Aktualität verloren, seit die entsprechende Vorlage (FinöV) vom Volk angenommen wurde. In den Niederlanden werden grosse, zukunftsorientierte Projekte diskutiert; die Betuweline wird bereits gebaut. In Deutschland steht die Finanzierung heute weniger im Zeichen des Aufbaus Ost, vermehrt von Bedeutung ist der Ausgleich zwischen Strassen- und Schieneninvestitionen.

- Mit **Regionen** sind in der Schweiz vor allem die Kantone gemeint. In Deutschland geht es darum, wie weit die neuen Bundesländer in das Europa der Regionen eingebunden werden können. In den Niederlanden spielt sich die Verkehrspolitik hauptsächlich in der *Randstad* ab.

Tabelle 4.2: Hauptthemen im Vergleich

	<i>Deutschland</i>	<i>Niederlande</i>	<i>Schweiz</i>
<i>Europa</i>	Verkehrsdrehscheibe, transeuropäische Verkehrssysteme, Osterweiterung verstärkt Ost-West-Transit	Zugang zu Häfen, Wettbewerbsfähigkeit des holländischen Transportsektors, transeuropäische Verkehrssysteme	Transitabkommen, Zugang zu transeuropäischen Verkehrssystemen, Zusammenarbeit mit Alpenländern
<i>Umwelt</i>	Lkw-Gebühr und Ökosteuer, Investitionsangleichung Strasse / Schiene / Wasser	Verkehrs- und Transportmanagement, Betuweline, Raumplanung, Korridore, Road Pricing (Stau)	Modal Shift, Alpenschutzinitiative, 28-Tonnen-Limite, ökologische Instrumente
<i>Infrastruktur</i>	Programm Aufschwung Ost, Projekt 17 (Wasser), Strassenengpässe schliessen, ICE-Strecken statt Transrapid	Staumanagement ohne neue Strassen, Ausbaurückstand öV, Hochgeschwindigkeitsstrecken, Zukunftsprojekte (Güter-U-Bahn, Hoch-Pay-Lane)	Bahn 2000, NEAT, Autobahnlücken
<i>Finanzen</i>	Privatisierung / Unternehmensstrategie DB, teure Grossprojekte, Antistauprogramm	Privatisierung, public-private Partnership, Machbarkeit, Effizienz	Finanzierung Bahn 2000 und NEAT, Liberalisierung, Abgaben
<i>Regionen</i>	Ostdeutschland, weg vom Länderschlüssel, Lücken schliessen im Westen	Landschaftsschutz, Arbeitsplätze, Lebensbedingungen, Dezentralisierung	Wirtschaft, alpine and städtische Umwelt, regionaler öffentlicher Verkehr

Bei Konzepten für umweltverträgliche Leitbilder muss zwischen Personenverkehr und Wirtschaftsverkehr unterschieden werden (Prehn et al., 1997: 58):

- Bei der **Flächennutzungs politik** stehen multifunktionale, durchmischte Siedlungsstrukturen, Schienenanschlüsse und Güterverteilzentren im Vordergrund. Hier blicken vor allem die Niederlande auf eine lange Tradition zurück. Gerade in jüngster Zeit wurde diese Politik reaktiviert; Beispiel dafür ist das Konzept der ROM-Gebiete (Raum-Umwelt-Gebiete) und die Korridorplanung. In der Schweiz und Deutschland ist aus föderalistischen Gründen keine ganzheitliche Flächennutzungs politik möglich. In Deutschland gibt es allerdings ein landesweites Programm für Güterverteilzentren. Ausserdem sollen die Verkehrswege wieder vermehrt gebündelt werden.
- Bei der **Preis politik** geht es einerseits um die Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen respektive um die Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs und andererseits um die Tarifgestaltung beim öffentlichen Verkehr. Bei der Internalisierung externer Kosten im Strassenverkehr hat die Schweiz gewisse Vorteile, weil sie weder über eine Automobilindustrie noch einen starken Transportsektor verfügt. In den Niederlanden und Deutschland stossen Änderungen in der Preis politik auf hartnäckigen Widerstand. Trotzdem konnte Deutschland die Lkw-Gebühr (und die Ökosteuer) ansatzweise durchsetzen; allerdings geht es dabei noch nicht um die Internalisierung von externen Kosten, sondern um staatliche

Zusatzeinnahmen zugunsten der Infrastruktur. Die Bahn hat noch Nachteile: einerseits eine schlechte Unternehmensstrategie, andererseits keine Entlastungen von Steuern und Abgaben (Ökosteuer, Mehrwertsteuer).

- In der **Investitionspolitik** soll dem Ausbau des Schienennetzes gegenüber dem Strassenbau Priorität eingeräumt werden. In der Schweiz wurde dem Schienennetz stets viel Aufmerksamkeit geschenkt, wenn auch nicht immer in höchster Priorität; dies wird u.a. durch die europaweit höchste Benutzerfrequenz beim öffentlichen Verkehr unterstrichen. Auch in den Niederlanden spielen Grossprojekte eine zentrale Rolle, allerdings über lange Zeit als wirtschaftlicher Standortfaktor. In den Niederlanden und Deutschland hat der öffentliche Verkehr einen erheblichen Investitionsrückstand. Die neue deutsche Regierung strebt nun aber den Ausgabenausgleich zwischen Strasse und Schiene an.
- Die **Ordnungspolitik** deckt Tempolimiten, Fahrverbote, Abgasgrenzwerte und schärfere Kontrollen ab. Hier haben Deutschland und die Schweiz klare Vorteile, weil diese Staaten traditionell ordnungspolitisch ausgerichtet sind. In Deutschland sind jedoch Tempolimiten auf Autobahnen nach wie vor ein „Tabuthema“. Obwohl die positiven Auswirkungen von Tempo 100 km/h auf Umwelt und Sicherheit kaum bestritten werden, bleibt fast nur noch die Hoffnung auf eine europäische Harmonisierung der Tempolimiten. Den deutschen Städten erleichterte der Bund die Einrichtung von Tempo-30-Zonen. In den Niederlanden gehen viele Gebote und Verbote auf EU-Richtlinien zurück.
- In der **Technologiepolitik** werden Betriebsleitsysteme, Logistik und Kommunikation sowie integrierte Mobilitätsdienstleistungen gefördert. Alle drei Staaten haben hier ähnliche Voraussetzungen und Erfahrungen. In den Niederlanden sind derartige Projekte allerdings fester Bestandteil der Regierungspläne (z.B. unterirdisches Transportsystem). Policy-Programme sind generell langfristig ausgerichtet und gehen von zukünftigen technologischen Innovationen aus, dies zum Teil auf Kosten der kurzfristigen Umsetzung. In der Schweiz und Deutschland liegen entsprechende Programme häufig in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden.
- **Organisatorische Massnahmen** betreffen die Kooperation zwischen den Verkehrsträgern, Fahrplänen und die internationale Zusammenarbeit von Verkehrsunternehmen. Die Schweiz hat hier als Nicht-EU-Mitglied Nachteile. Typisch für die Niederlande sind die Vielzahl von Projektgruppen, die ressortübergreifend an mittel- bis langfristigen Verkehrsstrategien arbeiten. Die Deutsche Bahn AG sucht europaweite Kooperationsmöglichkeiten. Auf nationaler Ebene wird allerdings von fast allen Akteuren ihre konservative Unternehmensstrategie kritisiert.

Ein wichtiges Anliegen der Verkehrspolitik ist die Grundversorgung. Moderne Reformmodelle müssen nachweisen können, dass Grundversorgung, Wettbewerb und Nachhaltigkeit vereinbar sind. Ein zentraler Aspekt der politischen Bewertung von Bahnreformen ist die Internalisierung externer Kosten und Nutzen. Die Nachhaltigkeit kann über Zugänglichkeit und Streckenführung (Raumverträglichkeit), über Reduktion von Luft- und Lärmemissionen sowie Energieverbrauch (Umweltverträglichkeit), über Sicherheit, Gesundheit, Lebensqualität, Mobilität und Solidarität (Sozialverträglichkeit) sowie über Preis-, Leistungsqualität, Effizienz, Kostenwahrheit und gemeinwirtschaftliche Leistungen erreicht werden (Wirtschaftsverträglichkeit).

- Die Grundversorgung ist in der **Schweiz** weitgehend gewährleistet, weil die staatliche Einflussnahme auf die Infrastruktur bis anhin recht gross ist. Die Infrastruktur wird in der Schweiz als staatsnahe Aufgabe im öffentlichen Interesse ge-



sehen; durch staatliche Beiträge können die Trassenpreise gemäss staatlichen Grundsätzen relativ tief gehalten werden. Auch die Kleinräumigkeit dürfte sich hier positiv auswirken. Gemäss Eisenbahngesetz (EBG; SR 742.101) gilt das Bestellerprinzip für die Grundversorgung.

- In **Deutschland** ist die Grundversorgung ein Problem, weil die staatliche Einflussnahme auf die privatisierte Deutsche Bahn AG bzw. Deutsche Bahn Netz AG und die relativ autonomen Verkehrsunternehmen in Agglomerationen gering ist. Vieles wird nun von internen Reformen bei der Deutschen Bahn abhängig gemacht. Hinzu kommt der verhältnismässig schlechte Infrastrukturzustand im Osten. Der Bund leistet keine Betriebssubventionen an die Bahn, sondern nur Infrastruktursubventionen. Die DB AG muss mit hohen Trassenpreisen den Betrieb allein finanzieren.
- In den **Niederlanden** scheint das Problem der Grundversorgung überwunden zu sein, weil eine klare Trennung zwischen Infrastruktur und Betrieb besteht. Auch in den Niederlanden wird die Infrastruktur als staatsnahe Aufgabe gesehen. Die ehemaligen niederländischen Staatsbahnen werden heute zunehmend gleich behandelt wie andere Anbieter auch. Hinzu kommen erleichternde Faktoren, wie die dichte Besiedlung, die Topographie und die relative Kleinräumigkeit.

Obwohl in allen drei Staaten der Anteil des Autoverkehrs hoch ist, wird dennoch in der Schweiz am meisten Eisenbahn gefahren. Dies lässt sich auch an der relativ hohen Dichte des schweizerischen Schienennetzes messen. Die Staukosten werden in der Schweiz auf 33 Mio. Stunden resp. 1.2 Mrd. Franken pro Jahr geschätzt. Insgesamt werden die ungedeckten Kosten des schweizerischen Verkehrssystems (ohne Luftverkehr) auf mehr als 9 Mrd. Franken veranschlagt, davon 6.8 Mrd. im Strassenverkehr und 3 Mrd. im Schienenverkehr (Maibach et al. 1999: 16). Die Werte der Niederlande machen deutlich, dass das Land von eigentlichen Verkehrskorridoren durchzogen ist; die generelle Dichte des Verkehrsnetzes ist eher tief. In Deutschland hat die Anzahl Fahrzeuge von 18 Mio. im Jahre 1975 auf 35 Mio. im Jahre 1990 zugenommen. Durch die Wiedervereinigung nahm die Anzahl weiter drastisch zu. Bis 2010 wird eine Zunahme auf 48 Mio. Fahrzeuge erwartet. Der Transitverkehr geht nun nicht nur von Norden nach Süden, sondern immer mehr auch von Westen nach Osten (Federal Environmental Agency 1998).

In Deutschland werden bis 2010 78% mehr Güterverkehrsleistungen (Bahn 55%, Strasse 95%, Wasser 84%) und 32% mehr Personenverkehrsleistungen erwartet (Eisenbahn 42%; Strasse 30%, Luft 143%). Als Hauptursachen werden die Entwicklung der neuen Bundesländer, Deutschland als Drehscheibe des europäischen Güterverkehrs und der steigende individuelle Freizeitverkehr genannt. Im Güterverkehr wurden 1998 insgesamt 421 Mrd. Tonnenkilometer erreicht, davon 73 (+1.2%) auf der Schiene und 64 (+2.5%) auf dem Wasser. Auf der Strasse wuchs die Zahl um 4.5% (DB Umweltbericht 1998). Der Güterverkehr hat sich seit den siebziger Jahren verdreifacht. Allein in den Jahren 1991 bis 1997 nahm der Güterverkehr auf der Strasse um 23% zu. Während in den siebziger Jahren noch 26% der Güter mit der Bahn transportiert wurden, sind es heute nur noch 16%.

**Tabelle 4.3: Modal Split im Personenverkehr 1990 (Pers.-km in %)**

	<i>Auto</i>	<i>öV total</i>	<i>davon Bahn</i>	<i>davon anderer öV</i>
<b>Deutschland</b>	84.0	16.0	6.6	9.4
<b>Niederlande</b>	83.4	16.6	8.4	8.2
<b>Schweiz</b>	80.8	19.2	13.6	5.6

Quelle: de Jong 1999: 80

**Tabelle 4.4: Autobesitz per 1000 Einwohner**

	<i>Situation 1995</i>	<i>Trend 1982-1995</i>
<b>Deutschland</b>	529	k.A.
<b>Niederlande</b>	406	+17
<b>Schweiz</b>	497	+22

Quelle: Powell-Ladret 1999: 15

**Tabelle 4.5: Vom Stau betroffene Strassen 1996 (in Strecken-km in %)**

	<i>0 Std.</i>	<i>1 Std.</i>	<i>2 Std.</i>	<i>3 Std.</i>	<i>&gt; 4 Std.</i>
<b>Deutschland</b>	92.1	0.6	0.8	1.2	5.3
<b>Niederlande</b>	85.2	3.8	2.8	3.1	5.2
<b>Schweiz</b>	93.6	0	0	0	6.4

Quelle: de Jong 1999: 86

Obwohl die Zahl der Personenwagen in Relation zur Bevölkerung in den Niederlanden eher gering ist, treten dort überdurchschnittlich viele Verkehrsstaus auf. Drei Gründe können dafür angeführt werden: erstens die engen Platzverhältnisse in den Verkehrskorridoren und in den Agglomerationen, zweitens der hohe Anteil an in- und ausländischen Lkws auf dem holländischen Strassennetz und drittens die Stagnation beim Ausbau des öffentlichen Verkehrs. Auffällig ist bei einem Vergleich der von Staus betroffenen Strassenanteile, dass sich die Stauereignisse in der Schweiz (und etwas weniger ausgeprägt auch in Deutschland) stark auf bestimmte Strassenabschnitte konzentrieren. Dies hängt unter anderem mit den Transitrouten bzw. dem Ferienverkehr zusammen.

Die relativ hohe Infrastrukturdichte in der Schweiz – hier sei vor allem auch das Eisenbahnnetz erwähnt – hat im Vergleich mit Deutschland und den Niederlanden seinen Preis. Sowohl für Strassen wie für die Bahn wird in der Schweiz pro Einwohner und in Relation zum Bruttosozialprodukt am meisten aufgewendet, wobei hier natürlich die topographische Situation zu berücksichtigen ist. Die Niederlande haben relativ geringe Infrastrukturausgaben. Allerdings deuten Zahlen jüngeren Datums an, dass dies zu Beginn des neuen Jahrhunderts ändern wird; sowohl die Strassen wie die Bahn werden mit dem zu bewältigenden Verkehrsvolumen kaum mehr fertig.

**Tabelle 4.6: Absolute Netzwerklänge (in km)**

	<i>Strassen 1994</i>	<i>Bahn 1998</i>
<b>Deutschland</b>	11'013	38'450
<b>Niederlande</b>	2'134	2'805
<b>Schweiz</b>	1'530	3'184

Quelle: Powell-Ladret 1999: 70

**Tabelle 4.7: Strassendichte 1995**

	<i>per 1000 km<sup>2</sup></i>	<i>per 1 Mio. Einwohner</i>
<b>Deutschland</b>	31 km	137 km
<b>Niederlande</b>	56 km	148 km
<b>Schweiz</b>	37 km	218 km

Quelle: Powell-Ladret 1999: 71

**Tabelle 4.8: Standardisierte Infrastrukturausgaben inkl. Unterhalt 1993**

	<i>total pro Kopf</i>	<i>Strassen pro Kopf</i>	<i>Bahn pro Kopf</i>	<i>total in % BSP</i>	<i>Strassen in % BSP</i>	<i>Bahn in % BSP</i>
<b>Deutschland</b>	252	167	54	1.37	0.91	0.29
<b>Niederlande</b>	151	88	37	0.85	0.50	0.21
<b>Schweiz</b>	478	302	166	1.55	0.98	0.54

Quelle: de Jong 1999: 88

Die messbaren Ziele in der Umweltpolitik sind in allen drei Staaten relativ hoch angesetzt, jedoch – abgesehen von den Schwefeldioxidemissionen – bis heute nicht erreicht worden. Die eingesetzten Instrumente decken ein breites Spektrum ab: In den Niederlanden werden freiwillige Vereinbarungen bevorzugt. In der Schweiz und Deutschland stehen Gebote und Verbote im Vordergrund. Beim Verkehr nähern sich die Lösungsansätze gegenseitig an; technische Massnahmen sind nun auf EU-Ebene geregelt und relativ fortschrittlich.

Tabelle 4.9: Ziele und Instrumente

	<b>Deutsche Ziele und...</b>	<b>Instrumente</b>	<b>Niederländ. Ziele und...</b>	<b>Instrumente</b>	<b>Schweizer Ziele und...</b>	<b>Instrumente</b>
SO <sub>2</sub>	80% Reduktion 1987-2005: <b>erreicht</b>	Gesetze mit Emissions- und Immissionsgrenzwerten; <i>Selbstverpflichtung</i> Automobilindustrie	70-80% Reduktion 1990-2010: mittelfristige Ziele <b>erreicht</b>	Gesetze mit Emissionsgrenzwerten; <i>Vereinbarungen</i> mit Energie- und Industriesektor	Emissionsvolumen 1950 (-57%): <b>erreicht</b> (1980-95: -57%)	Gesetze mit Emissions- und Immissionsgrenzwerten; <i>Abgabe</i> seit 1994
NO <sub>x</sub>	80% Reduktion 1987-2005: mittelfristige Ziele <b>nicht erreicht</b>	Gesetze mit Emissions- und Immissionsgrenzwerten; <i>Selbstverpflichtung</i> Automobilindustrie	70-80% Reduktion 1990-2010: mittelfristige Ziele <b>nicht erreicht</b>	Gesetze mit Emissionsgrenzwerten; <i>Vereinbarungen</i> mit Energie- und Industriesektor	Emissionsvolumen 1960 (-69%): <b>nicht erreicht</b> (1984-95: -41%)	Gesetze mit Emissions- und Immissionsgrenzwerten
VOC	80% Reduktion 1987-2005: mittelfristige Ziele <b>erreicht</b>	Gesetze mit Immissionsgrenzwerten	70-80% Reduktion 1990-2010: mittelfristige Ziele <b>erreicht</b>	KWS 2000 Programm mit <i>Vereinbarungen</i>	Emssionsvolumen 1960 (-57%): <b>nicht erreicht</b> (1984-95: -29%)	Gesetze mit Immissionsgrenzwerten (Ozon), <i>Abgabe</i> ab 2000
CO <sub>2</sub>	25-30% Reduktion 1987-2005: mittelfristige Ziele <b>erreicht</b> , langfristige Ziele <b>nicht erreicht</b>	<i>Bau- und Energiegesetze</i> auf Länder- und Gemeindeebene; <i>Selbstverpflichtung</i> Automobil- und Mineralölindustrie	3-5% Reduktion 1990-2000: mittelfristige Ziele <b>nicht erreicht</b> 1-2% Reduktion pro Jahr 2000-2020: mittelfristige Ziele <b>nicht erreicht</b> 33% Energieeffizienz 1990-2020: mittelfristige Ziele <b>erreicht</b>	Energieeffizienz- <i>Vereinbarungen</i> mit Energie- und Industriesektor; <i>Abgabe</i> auf Kleinverbraucher seit 1996, Energieprogramme mit <i>Anreizen</i>	Emissionsvolumen stabilisiert 1990-2000: mittelfristige Ziele <b>erreicht</b> 10% Reduktion 1990-2010: mittelfristige Ziele <b>nicht erreicht</b> Energieverbrauch stabilisiert 1990-2000: mittelfristige Ziele <b>nicht erreicht</b>	kantonale <i>Baugesetze</i> , Energie 2000 Programm mit <i>Anreizen</i> <i>CO<sub>2</sub>-Gesetz</i> in Kraft seit 05/2000

Quelle: Schenkel 1998 und für Deutschland Umweltgutachten 1994 und 1996

Verknüpft man diese Umweltschutzziele mit dem Verkehr in den jeweiligen Vergleichsstaaten, lässt sich folgendes zusammenfassen:

- In der **Schweiz** sind die verkehrsinduzierten Emissionen dominant, vor allem weil der Schwerindustrie eine geringere Bedeutung zukommt. Der Zielerreichungsgrad ist im direkten Vergleich mit den Niederlanden und Deutschland relativ gut.

- Die Umweltprobleme in den **Niederlanden** sind vielfältig wegen der dichten Besiedelung, den grossen Industrien und intensiven Verkehrsflüssen. Bei stationären Emissionsquellen waren entsprechende Massnahmen relativ früh erfolgreich, nicht aber beim Verkehr. NO<sub>x</sub>- und CO<sub>2</sub>-Ziele sind weit davon entfernt, erreicht zu werden.
- **Deutschland** konnte mit dem Strukturwandel in Ostdeutschland umweltrelevante „Erfolge“ verbuchen; die Verkehrsemissionen nahmen aber weiter zu. Die langfristigen NO<sub>x</sub>- und CO<sub>2</sub>-Ziele sind schwierig zu erreichen, z.T. weil die ursprünglichen Ziele sehr ambitiös angesetzt wurden.

Die in der Schweiz und Deutschland heftig geführte Waldsterbensdebatte führte dazu, dass technische und restriktive Massnahmen relativ rasch und effektiv eingeführt wurden. Obwohl die „ganz grossen Würfe“ wie Lenkungsabgaben oft nicht realisiert werden konnten, zählt die Schweiz bei technischen Massnahmen und beim Ausbau des öffentlichen Verkehrs zu den europäischen Vorreitern (Kux et al. 1994; Kux und Schenkel 1995). Trotzdem steht die Verkehrspolitik des Bundesrates zunehmend im Kreuzfeuer von ganz unterschiedlich motivierter Kritik: zu hohe Belastungen für den Motorfahrzeugverkehr, Umgehung von Volksentscheiden, nicht finanzierbar, zu europafreundlich, nicht mehr kompatibel mit europäischen Verkehrs- und Umweltkonzepten. In Deutschland sind es vor allem die Grünen, welche die Verkehrspolitik ändern wollen. In den letzten Jahren konnten sie als Koalitionspartner gewisse Erfolge verzeichnen. Sowohl SPD wie CDU/CSU verfolgen häufig eine relativ autofreundliche Politik. Die Konflikte drehen sich um teure Infrastrukturprojekte und die Unternehmensstrategie der Deutschen Bahn. Die Akzeptanz für die kürzlich beschlossenen oder geplanten Strassenabgaben wird als hoch eingeschätzt. Bei den Tempolimiten auf Autobahnen scheint die einzige Hoffnung bei der europäischen Harmonisierung zu liegen.

Als Handlungsziel im Bereich Klimaschutz wurde von der deutschen Bundesregierung die Reduktion der nationalen CO<sub>2</sub>-Emissionen gegenüber 1990 um 25% bis zum Jahr 2005 festgelegt. Nach jüngsten Schätzungen sanken die CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland zwischen 1990 und 1999 um 15.5%. Der weitaus grösste Teil dieser Emissionsminderung war vereinigungsbedingt und nicht auf gezielte Klimaschutzmassnahmen zurückzuführen. Nach dem Auslaufen der ostdeutschen Sonderentwicklung wurden nur noch geringfügige Emissionsminderungen erreicht. Eine grundlegende Ursache für den schleppenden Fortgang der Emissionsminderung der Treibhausgase sieht der Umweltrat darin, dass die Zielformulierungen nicht mit der Ausarbeitung einer schlüssigen und umfassenden Strategie zur Zielerreichung verbunden wurde. Das Fehlen einer solchen Strategie zeigt sich auch in der Bewertung der bis zum ersten Klimaschutzbericht der Bundesregierung ergriffenen Massnahmen durch die Studie „Politiksznarien für den Klimaschutz“. Gerade neun der 116 damals aufgeführten Massnahmen wurde ein wesentlicher Beitrag zum Erreichen der Klimaschutzziele attestiert. Dem Grossteil der Massnahmen wurde lediglich ein geringer, einer Massnahmen sogar ein kontraproduktiver Effekt bescheinigt. Offenbar könnte gestützt auf das sogenannte „no regret“-Potential rund 20% der deutschen CO<sub>2</sub>-Emissionen vermieden werden. Angesichts des Beitrags zu den nationalen CO<sub>2</sub>-Emissionen kommt der Minderung des Kraftstoffverbrauchs im Strassenverkehr eine erhebliche Bedeutung zu.

Obwohl die holländische Verkehrspolitik eher spät unter umweltpolitischen Gesichtspunkten angegangen wurde, blieben die heftigen politischen Auseinandersetzungen bis heute aus; sogar die Umweltschutzorganisationen gehen mit der offiziellen Ver-

kehrspolitik einig. Einzig bei den grossen Infrastrukturprojekten hat sich zum Teil Widerstand in den Regionen gebildet. Die Diskussionen drehen sich weniger um Wirtschaft kontra Umwelt, sondern um das Schaffen von „win-win“ Situationen, die generelle Effizienz der Verkehrssysteme sowie die von Staat, Umweltschutzorganisationen und Motorfahrzeuginteressen gemeinsam erarbeiteten Konzepte. Weitgehend einig ist man sich über die wirtschaftliche Bedeutung des Transport- und Handelswesens, den finanziell ungenügend belasteten privaten Motorfahrzeugverkehr und die Erfolgchancen langfristiger Kooperationsverträge zwischen den Interessengruppen. In nationalen Diskussionen wird die Transitpolitik der Alpenländer nicht als Hindernis für das einheimische Transportgewerbe gesehen, sondern als einer der Gründe für „nachhaltige“ Innovationen in der Verkehrspolitik.

Im folgenden Abschnitt geht es um die politischen Strukturen und Traditionen. Wichtig dabei ist, dass jedes Vergleichsland durch eine ganz spezifische „Storyline“ bezüglich Umwelt und Verkehr geprägt ist, die auch die aktuelle nachhaltige Verkehrspolitik bzw. deren Akzeptanz im politischen Prozess beeinflusst.

## 4.2 Strukturen und Traditionen

Auf den **staatsstrukturellen Vergleichsdimensionen** liegen Deutschland und die Schweiz nahe zusammen, sieht man vom Grössenunterschied einmal ab. Die Niederlande hingegen haben keine föderalistischen Strukturen im eigentlichen Sinne. Daraus abgeleitet wird klar, dass sich die Verkehrspolitik in der Schweiz und in Deutschland sehr stark auf unteren Staatsebenen abspielt, während in den Niederlanden – trotz Dezentralisierungsbemühungen – nach wie vor die nationale Ebene der bestimmende Faktor ist. Es wird zwar versucht, Kompetenzen nach unten zu delegieren, aber die Finanzierungsströme werden noch fast ausschliesslich in Den Haag kontrolliert. In der Schweiz sind es vor allem der Bund und die Kantone, welche die Verkehrspolitik bestimmen. In Deutschland nehmen die Länder und die Städte eine starke Stellung ein. In den Niederlanden sind, wenn überhaupt, die Gemeinden der einflussreichste Partner der Ministerien. In Deutschland spielen die Konflikte zwischen Regierungskoalition und Opposition eine wichtige Rolle, auch bei der Umsetzung beschlossener Programme. In den Niederlanden sind derartige Konflikte kaum von Bedeutung. In der Schweiz werden politische Konflikte wegen der Vorwirkungen der des direkt-demokratischen Systems häufig vermieden oder konsensuell überwunden.

- In der **Schweiz** hängt die Akzeptanzbeschaffung stark von den direkt-demokratischen Entscheidungsprozessen ab. Es bilden sich Interessenkoalitionen für oder gegen die jeweilige Abstimmungsvorlage. Das Abstimmungsergebnis schafft dann – im Gegensatz zu den anderen Vergleichsstaaten – eine relativ klare Ausgangslage für die Umsetzung des Programms.
- Im Hinblick auf die Akzeptanzbeschaffung ist in den **Niederlanden** entscheidend, dass eine lange Tradition besteht im Bilden von sehr unterschiedlich zusammengesetzten Akteurnetzwerken und im informellen Aushandeln von Lösungen. Abgeschlossene Vereinbarungen sind Ausdruck von akzeptierten Policy-Programmen, während die Gesetzgebung relativ viel Interpretationsspielraum offen lässt. Die breite Akzeptanz in der Bevölkerung ist von geringerer Bedeutung.
- In **Deutschland** ist die Akzeptanzbeschaffung vornehmlich eine politische Angelegenheit. Wichtig dabei ist, dass die Regierungskoalition Lösungen ausarbeitet, die für verschiedene Interessengruppen Vorteile aufweisen. Die breite Akzeptanz in der Bevölkerung wird zwar häufig als Argument verwendet, objektive Kriterien

zur Beurteilung fehlen aber; als Indikator nennen die Entscheidungsträger die Medien und die Stellungnahmen der Interessengruppen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über ausgewählte staatliche Institutionen in den Vergleichsländern.

**Tabelle 4.10: Strukturelle Vergleichsdimensionen**

	<i>national</i>	<i>regional</i>	<i>sub-regional</i>	<i>lokal</i>
<b>Schweiz</b>	Departemente Ämter Kommissionen	26 Kantone	–	3000 Gemeinden
<b>Deutschland</b>	Ministerien Ämter Sachverständigenräte Beiräte Ausschüsse	16 Länder	116 kreisfreie Städtestaaten 323 Kreise	14'500 Gemeinden
<b>Niederlande</b>	Ministerien Direktorate Fachstellen Staatliche Institute Beratungsorgane Ausschüsse	12 Provinzen, 7 Kaderwetgebiete, Regionale V+W Direktorate	–	630 Gemeinden

Obwohl als solches nicht beabsichtigt, ist in der **Schweiz** die Verkehrspolitik stark vernetzt. Die Gesamtverkehrspolitik ist zwar offiziell gescheitert, aber die einzelnen Elemente lassen sich durchaus zusammenfügen. Die Bahn 2000 führt zur NEAT, die NEAT führt zum Transitabkommen, Infrastrukturprojekte und EU-Abkommen erfordern Finanzierungssysteme und Verkehrsabgaben und die Internationalisierung des Verkehrswesens führt zu Reformen auf Bahn und Strasse. Typisch für die Schweiz ist, dass langfristige Policypläne nicht existieren oder eine geringe Bedeutung haben; Beispiel dafür ist die erst in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre formulierte, offizielle Nachhaltigkeitsstrategie des Bundesrates. Umfassende, langfristige Konzepte haben angesichts der zahlreichen föderalistischen und direkt-demokratischen Hürden nur geringe Umsetzungschancen. Auf der anderen Seite haben klar definierte, mittelfristige Einzelprojekte gute Aussichten, positiv entschieden zu werden. Beispiele dafür sind die verkehrsrelevanten Grossprojekte und Vorlagen zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs. Diese Einzelprojekte zusammengekommen ergeben letztlich einen relativ weit gehenden und breit akzeptierten Vollzugsstand in der nachhaltigen Verkehrspolitik.

In **Deutschland** fand Nachhaltigkeit relativ spät Eingang in die Verkehrspolitik. Die Wiedervereinigung hatte zur Folge, dass die Verkehrspolitik stark auf den Ausbau der Infrastrukturen ausgerichtet war. Dies hat sich eigentlich bis heute nicht geändert, wobei nun aber ein Investitionsausgleich zwischen Strasse und Schiene gesucht wird. Deutschland verfügt – zwar wenig beachtet – über ein landesweites Terminalkonzept. Im Gegensatz zu den Niederlanden sind umweltrelevante Fahrzeugabgaben auf dem Weg zur Realisierung. Die EU-Richtlinie 91/440 bildet den wichtigsten rechtlichen Rahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs. In Deutschland und Holland führte diese zu konsequenten Privatisierungs- und Entschuldungsmassnahmen der Bahnen zwischen 1990 und 1995. Die beiden Staaten gehen davon aus, dass je mehr ein Verkehrssystem von seinen Benutzern finanziert wird, desto „besser“ ist seine Qualität (siehe dazu Blöchliger et

al. 2000). Zudem begann sich Deutschland am holländischen Poldermodell zur orientieren: Die hoch formellen Prozeduren sollten in Richtung der freiwilligen Vereinbarungen geändert werden; Beispiele dafür gibt es aber noch kaum (Federal Environmental Agency 1998).

Die **Niederlande** sind wohl am weitesten fortgeschritten – zumindest in der Phase der Politikformulierung – mit der Verknüpfung von Nachhaltigkeit und Verkehr. Die politisch-administrative Zusammenarbeit und die Bildung von Netzwerken ist ein zentraler Bestandteil der holländischen Politik. Bei der Umsetzung wird die relativ starke Position von Handel und Wirtschaft nicht in Frage gestellt. Nachhaltige Verkehrskonzepte zeichnen sich durch eher „weiche“ Massnahmen aus: Liberalisierung, Förderung von Bahn und Schifffahrt, Transport-Logistik, etc. Die Policypläne für Umwelt, Verkehr und Raumordnung haben eine gemeinsame Zielsetzung: Entkopplung des Wirtschaftswachstum mit all seinen Nebeneffekten von den negativen Auswirkungen auf die Umwelt. Die Konkurrenzfähigkeit der Mainports soll durch die Betuweroute und ein intensives Verkehrsmanagement gesteigert werden. De Jong (1999: 121-129) kommt zum Schluss, dass die Niederlande in der Verkehrspolitik viele Defizite aufweisen: a) eine zu langsame Programmierungsphase, b) zu viele und sich häufige widersprechende Untersuchungen, c) zu zentralistische und kurzfristige Ausgabenpolitik. Die niederländische Umwelt- und Verkehrspolitik scheint zwar dem Begriff der Nachhaltigkeit viel Aufmerksamkeit zu schenken, fügt man allerdings die tatsächlich umgesetzten Teile der Policypläne zusammen, so geht die niederländische Verkehrspolitik nicht weit über die Politik eines „durchschnittlichen“ EU-Staates hinaus.

Zu den verkehrspolitischen Rahmenbedingungen lassen sich folgende Aussagen machen:

- Die **Problemwahrnehmung** in der Verkehrspolitik änderte sich: In der Schweiz stand zunächst die Umweltqualität im Vordergrund, wurde dann aber durch die europäische und finanzpolitische Perspektive abgelöst. In den Niederlanden spielte die Umweltpolitik eine untergeordnete Rolle, wurde aber in der zweiten Hälfte der neunziger Jahren verstärkt berücksichtigt, verknüpft allerdings mit dem Kampf gegen die chronisch überlasteten Verkehrskapazitäten. In Deutschland war die Verkehrspolitik zunehmend von der Wirtschafts- und Arbeitsplatzpolitik beeinflusst. Erst Ende der neunziger Jahre wurde die Umwelt in der Verkehrspolitik wieder zum Thema (Ökosteuer, „Prestigeprojekte“). Die Diskrepanz zwischen Verursacher- und Belastungsregionen hat in den Niederlanden wegen den ausgedehnten, zusammenhängenden Agglomerationsgebieten eine geringere Bedeutung als in Deutschland und der Schweiz; einzig beim Road Pricing wird in Holland zunehmend zwischen *Randstad* und östlichen Landesteilen unterschieden.
- Die **rechtlichen Rahmenbedingungen** sind in Deutschland und der Schweiz eher auf Verbote und Gebote ausgerichtet; in Deutschland sind Verhandlungslösungen in der Anfangsphase. In den Niederlanden handelt es sich meist um Rahmengesetze, welche relativ viel Raum zulassen für Verhandlungslösungen. Verhandlungslösungen im Verkehr haben in den Niederlanden aber nur sekundär eine umweltpolitische Zielsetzung.
- Die **volkswirtschaftliche Entwicklung** erlaubte es Deutschland und der Schweiz in den achtziger Jahren relativ strenge und zum Teil kostspielige Umweltschutznormen durchzusetzen. In den neunziger Jahren spielte der Kostenfaktor dieser Regelungen aber eine bedeutendere Rolle. Ausserdem galt es in Deutschland,



die hohe Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. In den Niederlanden wurde der *Target Group Approach* nicht zuletzt wegen den wirtschaftlichen Problemen in den achtziger Jahren eingeführt. Mit diesem Ansatz konnten die „Verursachergruppen“ ganz direkt in umweltrelevante Vereinbarungen eingebunden werden. Das Wirtschaftswachstum und die Belastung der Umwelt konnten in den neunziger Jahren noch nicht entkoppelt werden.

- Bei den **Akteuren** dominieren die Verkehrsministerien bzw. -ämter. In den Niederlanden und der Schweiz agiert das Ministerium bzw. Amt für Umwelt als wichtige Korrekturinstanz. In Deutschland ist die Position des Umweltministeriums eher schwach. Der direkte Einfluss von Umweltschutzorganisationen ist in der Schweiz wohl am stärksten, weil sie direkt-demokratische Instrumente in Anspruch nehmen können und schon seit den siebziger Jahren in der Verkehrspolitik aktiv sind. In den Niederlanden wird die Funktion der Umweltschutzorganisationen zum Teil von der Wissenschaft und von Gerichten wahrgenommen. Schon früh standen den Umweltschutzorganisationen die Türen offen, in einflussreichen Gremien zusammen mit Staats- und Wirtschaftsvertretern nach Lösungen zu suchen. In Deutschland üben v.a. die Länder, Parteien und das Verfassungsgericht Korrekturfunktionen aus. Die Umweltschutzorganisationen haben ein relativ hohes Protestpotential – vor allem auf regionaler und lokaler Ebene. Der politisch-institutionalisierte Einfluss wurde zunehmend von der Grünen Partei wahrgenommen. Mit der Rot-Grünen Regierungskoalition haben die Umweltorganisationen wieder einen direkteren Zugang zu Verwaltung und Politik. Auch die Automobilwirtschaft hat einen relativ guten Zugang (siehe Stichwort „Autokanzler“).
- **Nachhaltigkeit** ist in der Schweiz mittels eines Strategieberichtes, der neuen Bundesverfassung und der Reorganisation der zuständigen Bundesstellen institutionalisiert worden. In den Niederlanden wurde Nachhaltigkeit seit Ende der achtziger Jahren mit den Umwelt- und Verkehrsplänen der Regierung institutionalisiert. Deutschland stützt sich auf Art. 130r der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 ab. Seit 1990 gehen auch die Umweltberichte vermehrt auf den Begriff ein. Konzeptionell ist die Niederlande am weitesten fortgeschritten, beim Vollzug kommt die Schweiz dem Nachhaltigkeitsbegriff am nächsten. Mit der neuen Lkw-Gebühr und der neuen Mineralölsteuer hat Deutschland wichtige Schritte in die Richtung von Nachhaltigkeit unternommen.

**Tabelle 4.11: Politische, wirtschaftliche und soziale Grundstrukturen**

	<b>Deutschland</b>	<b>Niederlande</b>	<b>Schweiz</b>
<i>Politische Struktur/ Kultur</i>	dezentralisierte Entscheidungsfindung Vollzugsföderalismus repräsentative Demokratie Koalitionsregierung starke Parteien	zentralisierte Entscheidungsfindung funktionale Dezentralisation repräsentative Demokratie Koalitionsregierung	dezentralisierte Entscheidungsfindung Vollzugsföderalismus direkte Demokratie Konkordanz starke Verbände
<i>Wirtschaft</i>	Schwerindustrie, Dienstleistung Drehscheibe (N-S & W-O) Kohle- und Nuklearenergie Aufschwung Ost	Schwerindustrie, Chemie, Handel und Transport, Raffinerien, Distributionsland (Main-ports) Gasreserven und Kohlekraftwerke	Dienstleistung, Chemie, Produktionsgewerbe, Tourismus Transitland (N-S) Wasser- und Nuklearenergie
<i>Sozioökonomische Struktur</i>	mittlere Bevölkerungsdichte hohe Arbeitslosenquote Wirtschaftskrise in den 90er Jahren Ost-West-Problematik	hohe Bevölkerungsdichte niedrige Arbeitslosenquote Wirtschaftskrise in den 80er Jahren	mittlere Bevölkerungsdichte niedrige Arbeitslosenquote Wirtschaftskrise in den 90er Jahren
<i>Verkehr</i>	Verkehrsstaus zwischen und um Agglomerationen Drehscheibe Neue Bundesländer und DB-Defizit Gestaltung gesamt-europäischer Konzepte Engpässe im Westen	Verkehrsstaus zwischen und um Agglomerationen, Pendler- und Freizeitverkehr Hafen-Hinterland-Verbindungen Überlastungen und Verspätungen beim öffentlichen Verkehr Gestaltung gesamt-europäischer Konzepte	Verkehrsüberlastungen in Agglomerationen, Pendler- und Freizeitverkehr Transitstrecken Finanzierung von Grossprojekten öffentlicher Verkehr Anschluss an gesamteuropäische Konzepte
<i>Umwelt</i>	hohe Industrie- und Verkehrsemission Waldsterben und regionale Ozonbelastungen Abnehmende „Erfolge“ der Emissionsreduktion im Osten	lokale Industrieemissionen und Verkehrsemissionen Überdüngung und industrielle Bodenbelastungen Meeresspiegelanstieg	Verkehrsemissionen, „importierte“ Luftverschmutzung Waldsterben und regionale Ozonbelastungen Lärm

Tabelle 4.12: Policy-Entwicklung und Netzwerke

	<b>Deutschland</b>	<b>Niederlande</b>	<b>Schweiz</b>
<b>70er Jahre:</b>	<b>Formulierung</b>	<b>Formulierung, Vollzug</b>	<b>Formulierung</b>
<i>Umwelt:</i>	sektorale Gesetze	sektorale Gesetze, internationale Impulse, Vollzugsdefizit bei Industrie	Verfassungsartikel, kantonale Gesetze, USG-Expertenkommission, Kritik an Autoabgaspolitik
<i>Verkehr:</i>	Ausbau, 1979 Kurswechsel, Grossprojekte, öV	Ausbau und Verdichtung Strassen und öV-Netz	GVK, Proteste gegen Autobahnbau, städtische Umfahrungen
<i>Netzwerk:</i>	Dualismus, Wirtschaft und Politik dominieren, Umweltgruppen an der Basis	Pillarisation Wirtschaft, Politik, Umweltgruppen auf lokaler Ebene	Tripolares Netzwerk entsteht, Wirtschaft und Politik dominieren, Umweltgruppen über direkt-demokratische Instrumente
<b>80er Jahre:</b>	<b>Entscheidung, Vollzug</b>	<b>Reformulierung</b>	<b>Entscheidung, Vollzug</b>
<i>Umwelt:</i>	Policy-Wandel wegen Waldsterben, technische Lösungen	Policy-Wandel wegen Vollzugsdefiziten, Target Group Approach, Verfassungsartikel, Gesetzesrevisionen	Policy-Wandel wegen Waldsterben, Gesetze und Verordnungen in Kraft, Massnahmenpläne, erste Vollzugsdefizite
<i>Verkehr:</i>	Strassen, Grossprojekte	Slogans Distributionsland Niederlande und Gateway to Europe, Verbände des öV	Gesamtkonzepte scheitern, Teilprojekte realisiert, Bahn 2000, flankierende Umweltmassnahmen
<i>Netzwerk:</i>	Dualismus, Wirtschaft und Politik dominieren, Opposition nationaler Umweltgruppen	Grüne Koalition, Politik und Wissenschaft dominieren, Umweltgruppen an Peripherie aktiv	Tripolares Netzwerk mit Wirtschaft, Politik, Umweltgruppen etabliert, Opposition Automobilinteressen
<b>90er Jahre:</b>	<b>Reformulierung</b>	<b>Entscheidung, Vollzug</b>	<b>Vollzug und Revision</b>
<i>Umwelt:</i>	„Erfolge“ wegen Wiedervereinigung, starke Zunahme der Verkehrsemissionen im Osten	umfassende Policypläne, Vollzugsdefizite, Gesetzesrevisionen, Internationalisierung, Wirtschaft- und Energiepolitik	Vollzugsdefizite, Gesetzesrevisionen, Internationalisierung, Verlust Vorreiterrolle, Wirtschafts- und Energiepolitik
<i>Verkehr:</i>	Infrastrukturausbau, zunächst Strassen, dann öV, Grossprojekte scheitern, Privatisierung	Staus und Überlastungen, europäischer Binnenmarkt, Nachhaltigkeit	Agglomerations- und Transitprobleme, öV-Grossprojekte, Finanzierung
<i>Netzwerke:</i>	Tripolares Netzwerk mit Wirtschaft, Politik, Umweltinteressen etabliert, Protestpotential auf lokaler Ebene	Internationalisierung, Wissenschaft und Wirtschaft, Zugang für Umweltinteressen	Internationalisierung, Politik und Wissenschaft dominieren, regionale und internationale Abhängigkeiten



## 5 Fallstudie Deutschland

### 5.1 Verkehr und Umwelt

In Deutschland steht die Verkehrspolitik im Zeichen von wirtschaftlichen Erwägungen; umweltrelevante **Nachhaltigkeitsprinzipien** wurden relativ spät festgeschrieben. In den ersten Umweltplänen von 1971 und 1976 wurden zwar Beziehungen zwischen Umwelt, Raumplanung, Energie und Wirtschaft hergestellt, der Verkehrssektor blieb allerdings weitgehend unangetastet. Im Umweltbericht 1990 wurde der Verkehrsbereich in verschiedenen Kapiteln punktuell angesprochen. Erst der nationale Bericht im Hinblick auf den Umweltgipfel in Rio de Janeiro 1992 sprach von dringenden Massnahmen im Bereich Umwelt und Verkehr. Das seit 1986 bestehende Bundesumweltministerium (seit 1974 besteht das Umweltbundesamt) kann sich gegenüber dem Verkehrsministerium schlecht durchsetzen. Auch dem Sachverständigenrat sind die Hände gebunden. Einerseits haben die Bundesländer relativ viele Kompetenzen in der Umwelt- und Verkehrspolitik, andererseits ist die politisch-administrative Zusammenarbeit im Sinne der Nachhaltigkeitsprinzipien noch wenig ausgebildet. Der Umweltbericht von 1994 setzte erstmals klare Signale in Richtung Nachhaltigkeit. Im gleichen Jahr wurde auch ein Artikel des Grundgesetzes geändert. Neu ist eine interministeriale Arbeitsgruppe zur CO<sub>2</sub>-Reduktion und eine entsprechende Konferenz mit Regierungs- und Länderververtretungen. Das Ziel von 25% CO<sub>2</sub>-Reduktion bis 2005 wird generell als zu ambitiös bewertet.

Der **Güter- und Wirtschaftsverkehr** ist erst seit 1990 ein Planungsschwerpunkt (Federal Environmental Agency, 1998). Im Strassenbau setzte ab 1979 eine gewisse Kurskorrektur im Sinne von „Qualität statt Quantität“ ein. Ein umstrittenes Thema sind die **Tempolimiten** auf Autobahnen; diese wurden in den neuen Bundesländern sogar wieder abgeschafft. Deutschlands Einfluss auf die gesamteuropäische Verkehrspolitik ist gross (siehe Rose-Ackerman, 1995; Schmuck, 1996: 147-237). Beim **öffentlichen Schienenverkehr** hat sich eine Schere zwischen den ICE-Verbindungen und den regionalen bzw. kommunalen Nahverkehrsverbindungen aufgetan. In der EU-Verkehrspolitik steht Deutschland häufig vor einem Zielkonflikt: Widerstand gegen die Deregulierung der Verkehrsmarkordnung, Wegekosten für ausländische Gütertransporte durch Deutschland, möglichst niedrige Transportpreise und Nutzung umweltfreundlicher Verkehrssysteme. Die Binnenschifffahrt wird strukturell benachteiligt und zeichnet sich durch unternehmerische Unbeweglichkeit aus (siehe Walther, 1996: 98-99). Mit dem Bundesverkehrswegeplan von 1992 wird eine gewisse Balance zwischen Verkehr und Umwelt gesucht, ohne aber die Budgetposten massgeblich zu verschieben (Powell-Ladret 1999: 7). Die Entwicklung des kombinierten Güterverkehrs wurde mehr oder weniger an die Privatwirtschaft delegiert. Die Ausgaben für Bahn und Strasse stiegen nach 1990 wegen der Wiedervereinigung stark an.

In einer Rede vom Februar 2000 betont der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen die Vernetzung der Verkehrsträger und den Ausbau von Schiene, Wasserstrasse und kombiniertem Verkehr (siehe dazu auch die Aussprache vom 29. Februar 2000 mit den Umweltverbänden). Die Infrastrukturpolitik sichere Arbeitsplätze, es sollen aber auch neue Technologien entwickelt werden. Nachhaltigkeits- und Wachstumspolitik seien nebeneinander zu verfolgen. Bereits hier wird deutlich, dass die deutsche Verkehrspolitik stark geprägt ist durch die Auseinandersetzungen um den Infrastrukturausbau und die Verteilung der finanziellen Mittel. Die derzeitige

Regierung hat folgende Schwerpunkte gesetzt, um das **Dilemma** zwischen Infrastrukturausbau und Umweltschutz zu überbrücken:

- **Angleichung der Investitionsmittel** für Schiene, Wasser und Strassen: Im Gegensatz zur Vorgängerregierung will die Rot-Grüne Koalitionsregierung schrittweise die Ausgaben für Strassen einerseits sowie Schiene und Wasserstrassen andererseits angleichen. Ausdruck dafür ist das Investitionsprogramm 1999 bis 2002. Die Investitionen für die Strasse belaufen sich auf 31.4 Mrd. DM und für die Schiene auf 30.4 Mrd. Das ab 2003 geplante Antistauprogramm soll dann vollständig ausgleichen. Die umweltfreundlichen Verkehrsträger Schiene und Wasser sollen möglichst hohe Anteile des Verkehrsaufkommens übernehmen.
- **Koordinierte Planung:** Zur Beschränkung des Flächenverbrauchs werden die Verkehrswege zunehmend parallel geführt. Eine koordinierte Planung bedeutet auch, dass die Regierung versucht, von der bisher üblichen Länderquote bei der Mittelverteilung wegzukommen; zweckgebundene Finanzierungsmittel sind zunehmend an objektive Bedürfniskriterien geknüpft. Beim Verkehrswegebau habe die Berücksichtigung der Umweltbelange einen internationalen vorbildlichen Standard erreicht.
- **Besteuerung und Abgaben:** Die bereits früher eingeführte emissionsabhängige Kraftfahrzeugsteuer führte zu einer Reduktion der Fahrzeuge ohne Katalysator. 1999 erfüllten 85% der neuzugelassenen Fahrzeuge die Grenzwerte von Euro 3 und 4. Die pauschale Lkw-Vignette von 1995 (Eurovignette) soll ab 2003 durch eine streckenabhängige Lkw-Gebühr abgelöst werden. Damit erwartet der Verkehrsminister eine Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf das Wasser und die Schiene. Bisher war für ein 40-Tonnen-Lastwagen 2'400 DM pro Jahr zu bezahlen, was bei einer durchschnittlichen Fahrleistung von 120'000 km ein sehr kleiner Betrag war. Zusätzlich soll der kombinierte Güterverkehr ordnungs- und finanzpolitisch gefördert werden. Hinzu kommt die schrittweise Erhöhung der Mineralölsteuer bis 2002, die in Deutschland als ökologische Steuerreform verstanden wird. Die Auswirkungen auf die Umwelt sind z.T. noch umstritten. Sicher ist aber, dass die Regierung so neue Einnahmenquellen erschliessen konnte.
- **Selbstverpflichtungserklärung** der deutschen **Automobil-** und **Mineralölindustrie:** Der Kraftstoffverbrauch pro Fahrzeug soll bis 2005 um 25% gesenkt werden. Hinzu kommt die Förderung schwefelarmer Kraftstoffe. Im Rahmen der verkehrswirtschaftlichen Energiestrategie haben sich die Automobil- und Mineralölunternehmen auf einen alternativen Kraftstoff der Zukunft geeinigt. Damit sollen längerfristig die Emissionen praktisch auf Null reduziert werden. Ebenso unterstützt wird der verstärkte Einsatz der Telematik; damit könnte bis 2005 rund 1 Million Tonnen CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Jahr reduziert werden. Unterstützt werden diese Anstrengungen durch eine staatliche verkehrswirtschaftliche Energiestrategie.
- In **städtischen Ballungsräumen** konzentriert sich der Bund auf die Lärmsanierung und erleichtert den Kommunen die Einrichtung von Tempo-30-Zonen. Der Anteil zweckungebundener Mittel an Länder und Kommunen soll erhöht werden.

Auf der Basis des **Eisenbahnneuordnungsgesetzes** wurde aus der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn die finanziell gestärkte Deutsche Bahn AG geschaffen; der entsprechende Kabinettsbeschluss wurde im Juli 1992 gefasst. Die Infrastruktur steht dritten Eisenbahngesellschaften offen. Die zweite Stufe der Bahnreform sah fünf selbständige Aktiengesellschaften (Personennahverkehr, Per-

sonenfernverkehr, Güterverkehr, Fahrweg, Personenbahnhöfe) sowie eine Management-Holding DB AG vor.

Am 1. April 1999 trat die erste Stufe der **ökologischen Steuerreform** in Kraft. Dabei werden u.a. die Steuersätze für Kraftstoffe im Rahmen der „Mineralölsteuer“ um 6 Pfennig pro Liter bis 2002 erhöht. Für die zweite bis fünfte Stufe der Ökosteuerreform, die am 1. Januar 2000 in Kraft traten, wurden jährliche Erhöhungen der Steuersätze für Strom und Kraftstoffe beschlossen. So haben sich seit Jahresbeginn die Preise für Heizöl und Benzin markant erhöht. Als der Benzinpreis auf über 2 DM pro Liter kletterte, gab es in Teilen der Medienlandschaft einen Aufschrei, obwohl dies nur zu rund einem Drittel fiskalisch bedingt war. Zwei Drittel der Preiserhöhung waren währungs- und rohstoffbedingt (NZZ vom 7. Juni 2000).

Gemäss dem Umweltrat geht die umweltpolitische Zielsetzung aus dem Ökosteuer-gesetz nicht klar hervor. Nach Ansicht der Wissenschaft ist die Höhe der Abgaben sicher noch zu niedrig, um den Personen- und Güterverkehr auf der Strasse zu stabilisieren oder gar zu reduzieren. Auf der anderen Seite sei auch – gemäss Umweltbundesamt – die Schmerzgrenze noch unklar. Man ist sich aber weit herum einig, dass die ersten Schritte in Richtung Internalisierung der externen Kosten getan wurden und dass die vorgeschlagenen Massnahmen konsensfähig sind. Die Akzeptanz wird als relativ hoch eingeschätzt, weil die Konsumentenpreise nur wenig tangiert werden. Ausserdem gilt die Schwerverkehrsabgabe nur auf Autobahnen, d.h. es könnte dort zu Entlastungen zugunsten des privaten Strassenverkehrs kommen. Die Strassenverkehrsverbände sind zwar offiziell gegen die Abgaben, aber es gibt durchaus wohlwollende Stimmen.

Der **Personenverkehr** der Deutschen Bahn (DB) konnte mit der allgemeinen Entwicklung des Personenverkehrs nicht Schritt halten. Der regionale Schienenverkehr ausserhalb der Ballungsräume war überproportional von dieser negativen Entwicklung betroffen. Die rückläufigen Marktanteile der DB waren trotz stetiger Erhöhung der Bundeszuwendungen nicht zu verhindern. Eine Umkehr dieses Trends war im bestehenden Ordnungsrahmen für das Staatsunternehmen Deutsche Bahn nicht möglich. Deutschland begann deshalb eine Vorreiterfunktion bei der Privatisierung der Bahnen zu spielen. Mit der EU-Richtlinie 91/440/EWG des EU-Rates vom 29. Juli 1991 wurde den europäischen Bahnen ein einheitlicher Entwicklungsrahmen vorgegeben, um leistungsfähige Bahnunternehmen innerhalb eines liberalisierten Eisenbahnmarktes zu schaffen. Die Umsetzung der Richtlinie zugunsten der Nutzungsmöglichkeiten des Netzes durch Dritte ist bisher bei den europäischen Bahnen nur zögerlich vollzogen worden. In Deutschland lag der Grund vor allem darin, dass die DB-Bereiche Infrastruktur und Betrieb – beide sind heute weitgehend privatisiert – sich gegenseitig schützen. Ausserdem waren die bürokratischen Verwaltungsstrukturen nicht von einem Tag auf den anderen aus der Welt zu schaffen.

**Schlussfolgerung:** Das Thema Verkehr und Umwelt fand vor allem dank der Grünen zunehmend Berücksichtigung in der Bundesregierung; seitens der SPD war das Thema Nachhaltigkeit sekundär. Dem allgemeinen Trend der Verkehrszunahme konnte die deutsche Politik bisher nicht Einhalt gebieten. Sommersmog, NOx und CO<sub>2</sub> bleiben die wichtigsten verkehrsbedingten Umweltprobleme.

## 5.2 Verkehr und deutsche Wiedervereinigung

Wie in den Niederlanden (Mainport-Policy) und der Schweiz (Transitpolitik) ist auch in Deutschland ein spezifisches Thema auszumachen, welches immer wieder zur Erklärung der Entwicklungen in der deutschen Verkehrspolitik herangezogen wird: die Wiedervereinigung und die Zusammenführung zweier unterschiedlicher Verkehrssysteme. Als anschauliches Beispiel sei hier die Stadt Berlin genannt: Dort verfügten sowohl der West- wie der Ostteil über ein relativ gut ausgebautes Netz des öffentlichen Verkehrs. Das Problem bestand nun darin, dass – neben dem zum Teil maroden Zustand der Fahrzeuge im Osten – auf der Westseite vor allem S- und U-Bahnen ausgebaut wurden, während im Ostteil auf die Strassenbahn gesetzt wurde. Nach der Wiedervereinigung war klar, dass beide Systeme erhalten und optimal verknüpft werden sollen.

Die Wohnbevölkerung in Deutschland stieg von 1990 bis 1996 von rund 80 Mio. auf 82 Mio. Auf dem Gebiet der **ehemaligen DDR** nahm die Wohnbevölkerung leicht ab. Die Pkw-Verfügbarkeit in Gesamtdeutschland stieg um 23%, d.h. 1989-1998 von rund 34 Mio. auf 42 Mio. Der Pkw-Bestand in den neuen Bundesländern verdoppelte sich nahezu. Der öffentliche Personennahverkehr verlor Marktanteile, obwohl die Benutzungsfrequenzen in den alten Bundesländern zunahmen. In der DDR hatte der öffentliche Personennahverkehr einen hohen Stellenwert. Die Netzdichte hatte zum Teil einen hohen Standard, die Infrastruktur und die Fahrzeuge waren aber in einem maroden Zustand. Die staatlichen Betriebe wurden nach der Wende kommunalisiert und in Betriebsgesellschaften umgewandelt. Der Kostendruck führte dazu, dass zwar der technische Zustand verbessert, die Netzdichte aber nicht gehalten werden konnte. Diese wenig kundenfreundlichen Entwicklungen wurden durch einen kaum steuerbaren Nachholbedarf im Bereich der individuellen Mobilität verstärkt.

Im Wettbewerb um den **Personenverkehrsmarkt** hat der öffentliche Personennahverkehr in den letzten Jahren beträchtliche Anteile an den motorisierten Individualverkehr abgeben müssen. Einen Markt innerhalb des öffentlichen Verkehrs gab es kaum. Mit der Bahnstrukturreform, der Regionalisierung und der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes sind im deutschen öffentlichen Verkehr die Weichen für mehr Wettbewerb zwischen Leistungsanbietern gestellt. Damit soll die Wirtschaftlichkeit der Verkehrsleistungen gesteigert und deren Qualität verbessert werden. Auf der anderen Seite haben diese Bestrebungen dazu geführt, dass die Preise stark gestiegen sind. Insbesondere in Ostdeutschland ist es deshalb für den öffentlichen Verkehr schwierig, mit den relativ niedrigen Kosten von Autobesitz und -gebrauch zu konkurrenzieren. Obwohl Akzeptanz in diesem Zusammenhang schwierig zu messen ist, kann vermutet werden, dass die Preissteigerungen und punktuellen Qualitätsverluste insofern nicht akzeptiert wurden, indem einfach das Auto wieder häufiger benutzt wird.

Die DB Netz AG ist für den Ausbau der Streckeninfrastruktur zuständig, sofern es sich um **Schienenwege** des Bundes handelt. Sie entscheidet eigenverantwortlich über die Investitionen, ist aber auf die finanzielle Unterstützung des Bundes angewiesen. Zum Problembereich gehören vor allem zahlreiche Nebenstrecken im sogenannten Ergänzungsbereich in den neuen Bundesländern. Die Übertragung von Infrastruktur an Dritte ermöglicht es, bestimmte Strecken vor der Stilllegung zu bewahren. Die vorhandene Infrastruktur und der Fahrzeugpark in den neuen Bundesländern waren nicht darauf angelegt, im Wettbewerb mit dem Privatverkehr um Anteile des Verkehrsmarktes zu konkurrieren. Die mangelnde Attraktivität, der verschlissene und veraltete Zustand der Anlagen und Fahrzeuge sowie die hohen



Produktionskosten machten es unausweichlich, den öffentlichen Verkehr umfassend zu sanieren und zu modernisieren. Dafür waren enorme finanzielle Mittel aufzubringen. Mit dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz lag bereits ein bewährtes Instrumentarium für Finanzhilfen des Bundes zugunsten von Investitionen vor. Dieses Gesetz wurde finanziell und inhaltlich an die Gegebenheiten der neuen Bundesländer angepasst.

- Mit dem **Einigungsvertragsgesetz** wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1991 die zweckgebundene und damals auf 2.6 Mrd. DM jährlich plafonierten Mittel auf 3.28 Mrd. DM erhöht. Für die fünf neuen Bundesländer und Berlin wurden 24.2%, 793 Mio. DM, der Gesamtmittel reserviert. Je die Hälfte davon waren für die Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs und des kommunalen Strassenbaus bestimmt.
- Durch das **Haushaltsbeitragsgesetz** 1991 wurden den neuen Bundesländern und Berlin für entsprechende Vorhaben zusätzlich finanzielle Mittel aus dem Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“ zur Verfügung gestellt. Es handelte sich um jeweils 400 Mio. DM für die Jahre 1991 und 1992. Gleichzeitig wurden die Fördersätze für die Flächenländer, also ohne Berlin, für 1991 auf bis zu 100% für Infrastrukturvorhaben und bis zu 50% für Fahrzeuge angehoben.

Im Kapitel über die Infrastrukturfinanzierung wird nochmals auf den Ausbau der Verkehrswege in den neuen Bundesländern eingegangen. Es kann hier aber bereits festgehalten werden, dass nach Auffassung der Bundesregierung nach mehr als zehn Jahren die Mittel wieder verstärkt in den Westen fließen sollen. Einerseits sind die früher beschlossenen Mittel für die Ostinfrastruktur noch nicht aufgebraucht, andererseits beginnen die alten Bundesländer wieder vermehrt ihre eigenen Bedürfnisse in den Vordergrund zu stellen. Hier spielt natürlich auch mit, dass der Wirtschaftsaufschwung im Osten weiterhin auf sich warten lässt und demzufolge die Zunahme des Güterverkehrs in den neuen Bundesländern unter den Erwartungen blieb.

Für die Agglomerations- und die Terminalpolitik in Deutschland wird aus forschungsökonomischen Gründen speziell auf **Berlin** eingegangen: erstens weil die Datenerhebung bei den nationalen Ministerien in Berlin durchgeführt wurde, zweitens weil es eine mit den niederländischen Städten vergleichbare Metropole ist. Es gibt aber auch sachliche Gründe: Die Logistik stellt in der gegenwärtigen Stadt- und Raumentwicklung ein aktiv besetztes Handlungsfeld dar. Dazu gehören sowohl Aktivitäten zum Bau und Betrieb von Güterverteilzentren (siehe Kap. zu den Terminals), organisatorisch-kooperative Aktivitäten zur Distributionslogistik (siehe Kap. zum Agglomerationsverkehr) sowie die Baulogistik (Regierungszentrum, Potsdamer Platz). Auf dem Stadtgebiet Berlin leben 3.5 Mio. Menschen auf einer Fläche von 889 km<sup>2</sup>. Die Bevölkerungsentwicklung war in den ersten drei Jahren nach der Wiedervereinigung noch positiv; seit 1994 ist ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Nach aktuellen Prognosen wird mit 3.7 Mio. Einwohnern im Jahre 2010 gerechnet. Unter Trendbedingungen wird erwartet, dass die Zahl der werktäglichen Personenwege in Berlin von rund 12.5 (1995) auf 15.9 Mio. (2010) steigen wird. Der Anteil des motorisierten Individualverkehrs wird von 40% auf 47% steigen. Die Motorisierung soll sich in diesem Zeitraum von 320 Personenwagen pro 1000 Einwohner auf 420 Personenwagen erhöhen (Hesse 1998: 177). Die Vielzahl der Planungs- und Bauaktivitäten kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der wirtschaftliche Erneuerungsprozess in Berlin unter den Erwartungen blieb. Neben den allgemein bekannten Struktur- und Konjunkturkrisen kommen die für Industriestädte typischen Arbeitsplatzre-

duktionen; das verarbeitende Gewerbe ging zwischen 1960 und 1990 um mehr als die Hälfte zurück. Dieser Trend wurde nach der Eingliederung Ostberlins noch verstärkt. Aussergewöhnlich für Deutschland ist der hohe Wohnanteil und die durchmischte Gewerbestruktur in den Kernbezirken. Bei den Mitte der neunziger Jahre publizierten Leitbildern für die städtebauliche Entwicklung war in Wissenschaft und Politik umstritten, inwieweit diese überhaupt der Realität entsprachen und Chancen auf Umsetzung haben.

Aufgrund des zunehmenden Motorisierungsgrades in Deutschland, insbesondere in Ostdeutschland, erstaunt es nicht, dass der Umweltrat ausdrücklich darauf hinweist, dass die technischen, soziokulturellen und sozioökonomischen Erklärungen für die grosse Mobilität nicht ausreichen. Er unterscheidet deshalb zwischen a) dem Bedürfnis des Einzelnen zur Selbstbestimmung, b) dem Bedürfnis des Einzelnen nach Gleichbehandlung und c) dem Bedürfnis des Einzelnen nach sozialer Geltung; diese Faktoren bekamen nach der Wiedervereinigung eine ganz besondere Bedeutung (Umweltgutachten 1994).

**Schlussfolgerung:** Obwohl die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern nicht wie erwartet einsetzte, führten die für Ostdeutschland „neuen“ Mobilitätsmöglichkeiten zu einer starken Verkehrszunahme auf den Strassen. Das Thema Aufschwung Ost verliert nun aber an Akzeptanz, dies zum Teil zugunsten von umweltrelevanten Verkehrsprogrammen.

### 5.3 Probleme und verkehrspolitische Grundsätze

Auf dem Papier scheint sich die Rot-Grüne Koalitionsregierung der Problematik von Umwelt und Verkehr stärker bewusst zu sein als ihre Vorgängerregierung. Allerdings wurde je nach politischer Ausrichtung darauf hingewiesen, dass die deutsche Verkehrspolitik nach wie vor durch Widersprüche geprägt sei. Davon zeugen auch die folgenden Auszüge aus der Koalitionsvereinbarung der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom Oktober 1998:

- Flächendeckende und umweltverträgliche Mobilität ist sicherzustellen.
- Verkehrsinvestitionen sind für ein nachhaltiges Wachstum unverzichtbar.
- Umfassende Verkehrskonzepte zur Umlagerung von Strassen- und Luftverkehr auf Schiene und Wasser sind umzusetzen.
- Zügige Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans.
- Bereits im Bau stehende Projekte werden nicht gestoppt.
- An der Priorität für den Ausbau Ost wird festgehalten.
- Die Bahnreform muss zum Erfolg geführt werden. Ihre Nachteile bei den Wegekosten müssen beseitigt und die Trassenpreise reduziert werden.
- Eine Qualitätsoffensive für den öffentlichen Personennahverkehr setzt den Erhalt der Regionalisierungsmittel sowie eine dauerhaft gesicherte Förderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz voraus.
- Die Option der Magnet-Schwebebahn soll, falls nötig, über eine andere Referenzstrecke offengehalten werden.
- Beim Individualverkehr muss die Kraftstoffqualität verbessert, der Verbrauch reduziert und die Einführung des 3-Liter-Autos gefördert werden.

- Deutschland wirkt an einer umfassenden und umweltgerechten Lösung des Transitproblems für den gesamten Alpenraum mit.
- Zur gerechten Anlastung der Wegekosten wird die zeit- oder streckenabhängige Lkw-Vignette frühzeitig eingeführt.
- Die Rahmenbedingungen für den kombinierten Verkehr werden verbessert.

Der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen sieht bei der Politikintegration des Umweltschutzes einen wesentlichen **Handlungsbedarf** (Umweltgutachten 2000):

- Sämtliche Ressorts sollten eigenständige ökologische Strategien entwickeln.
- Entscheidungsregeln zur Berücksichtigung extern definierter, übergreifender ökologischer Kriterien sollten verbindlich festgelegt werden.
- Umweltaspekte sollten generell in das staatliche Berichtswesen integriert werden.
- Fördermittel sollten an Umweltkriterien gekoppelt werden.
- Vertreter von Umweltbelangen sollten frühzeitig in den Politikformulierungsprozess eingebunden werden.
- Neben dem Rat für Nachhaltige Entwicklung sollte eine Task Force mit Vertretern aus allen Ministerien eingesetzt werden.

Der Umweltrat sprach sich schon 1994 dafür aus, dass eine Verfassungsbestimmung verabschiedet wird, die den fundamentalen Stellenwert des Umweltschutzes im Katalog der Staatsaufgaben anerkennt; er begrüßte eine entsprechende Initiative der Verfassungskommission. Daneben sollte ein rahmengebendes **Umweltschutzgesetz** geschaffen werden, welches die Richtung für die sektoralen Gesetzesreformen vorgibt. Bezogen auf ein umweltpolitisches Leitbild bezeichnet der Umweltrat den niederländischen Umweltpolicyplan als vorbildhaft (Umweltgutachten 1994).

Konkret fordert der Umweltrat eine Reduktion der VOC- und NO<sub>x</sub>-Emissionen um 80% zwischen 1987 und 2005. Mit diesen Reduktionen kann zumindest der Sommersmog eingedämmt werden. Zur Zeit fehlen geeignete Rechtsgrundlagen, um temporäre Massnahmen bei Sommersmog zu verordnen. Auch im Frühling 2000 verzichtete die Regierung darauf, kurzfristige Massnahmen gegen den Sommersmog zu verordnen. CO<sub>2</sub>-Emissionen sollten um 30% zwischen 1987 und 2005 reduziert werden. Schon früh setzte sich der Umweltrat dafür ein, dass der Bundesverkehrswegeplan wegen seiner Mängel bei der ökologischen Risikoeinschätzung überarbeitet werden sollte (Umweltgutachten 1994).

Besonders kritisch äusserte sich der Umweltrat zu den **Subventionen**, und zwar in diesem Sinne, dass Subventionen an umweltschonendere Verkehrsleistungen eventuell die strukturelle Deformation des Modal Split durch nicht angelastete Umweltkosten beseitigt, aber insgesamt zu einem höheren Niveau von Verkehrsleistungen führt (Umweltgutachten 1994). Einen besonders interessanten Vorschlag sieht der Umweltrat im sogenannten elektronischen Motorenmanagement, welches mit entsprechenden Einrichtungen die Kraftstoffverbrauch- und Emissionsdaten ablesen und protokollieren würde. Die Behörden könnten dann im Hinblick auf die Abgaben- und Lizenzlösungen sowie bei der Fahrzeugbesteuerung auf diese Daten zurückgreifen. Dafür sei aber eindeutig ein in Europa koordiniertes Vorgehen nötig. Jeder Versuch einer isolierten Anhebung der deutschen Mineralölsteuer würde zum „Ausflaggen“ des deutschen Strassenverkehrsgewerbes und zu einem verkehrsinduzierenden Tanktourismus führen (Umweltgutachten 1994). Diese Haltung wurde später korri-

giert, in der Hoffnung, dass auch innerhalb der EU ähnliche Steuerungsinstrumente zur Anwendung kommen werden.

Allgemeine **Geschwindigkeitsbeschränkungen** auf Bundesautobahnen sind nur dann ein wirksames Mittel zur Emissionsreduzierung, wenn die heute gefahrenen Durchschnittsgeschwindigkeiten erheblich unterschritten werden können. Ansonsten haben Tempolimits von 130 oder 120 km/h nur eine symbolische Bedeutung. Vignettenlösungen werden als Überbrückungsmassnahme empfohlen, solange bis die elektronischen Erhebungstechniken zur Einführung des Road-Pricing installiert sind. Tatsächlich sind Tempolimiten auf Autobahnen und Road-Pricing-Systeme weit davon entfernt, in Deutschland eingeführt zu werden.

Das **Antistauprogramm** wurde im Februar 2000 der Öffentlichkeit vorgestellt. Das auf fünf Jahre (2003-2007) angelegte Zusatzprogramm hat ein Investitionsvolumen von 7.4 Mrd. DM. Davon entfallen 3.7 Mrd. auf Bundesautobahnen, 2.8 Mrd. auf Bundesschienenwege und 0.9 Mrd. auf Bundeswasserstrassen. Die Mittel werden nicht mehr nach Länderquoten verteilt, sondern nach klaren verkehrstechnischen Kriterien. Die meisten Lücken im Autobahnnetz, welche es zu schliessen gilt, liegen nun wieder im Westen Deutschlands. Die Finanzierung erfolgt zum Teil aus den Lkw-Abgaben. Bei den Schienenwegen sind neun, bei den Bundesautobahnen 37 und bei den Wasserstrassen fünf Projekte vorgesehen. Endgültig wird erst in der nächsten Legislaturperiode über das Antistauprogramm entschieden. Die meisten Experten gehen jedoch davon aus, dass – welche Regierung auch immer an der Macht ist – kaum davon abgewichen wird. Die Akzeptanz wird als relativ hoch eingeschätzt.

Generell lässt sich sagen, dass innerhalb des Verkehrswesens dem Umweltschutz wieder vermehrt Rechnung getragen wird, vor allem in Sinne integrierender, gesamtheitlicher Konzepte. Einzelne Gesprächspartner führten dies auf den **Regierungswechsel** zurück. Daran lässt sich aber insofern zweifeln, als zwar nach der Wiedervereinigung grosse Investitionen in das Strassennetz getätigt wurden und der öffentliche Verkehr eher zweite Priorität hatte. Nach zehn Jahren ist nun aber die Zeit gekommen, dass wieder vermehrt in den öffentlichen Verkehr investiert wird, und zwar unabhängig von der politischen Ausrichtung der Koalitionsregierung. Umweltexperten vermuten deshalb, dass diese Abfolge der Prioritäten relativ unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung gesetzt wurde. Oder in anderen Worten: Auch eine konservative Regierung würde derzeit einen Ausgleich zwischen Strassen- und Schieneninvestitionen suchen. Und auch eine SPD-Regierung hätte in den neunziger Jahren zunächst einmal in die Strassen und erst später in den öffentlichen Verkehr investiert.

**Schlussfolgerung:** Das Thema der nachhaltigen Verkehrspolitik wird zunehmend durch konkrete Programme und Massnahmen ausgefüllt. Im Zentrum stehen die neuen finanziellen Steuerungsinstrumente (Lkw-Gebühr, Ökosteuer) und eine Annäherung der Investitionen für Strasse, Bahn und Wasser. Bei den Tempolimiten stehen fast alle Akteure vor einem Rätsel: Trotz mehr Sicherheit und weniger Luftschadstoffen seien Tempolimiten auf Autobahnen kaum durchsetzbar; hier wird implizit auf eine europäische Richtlinie gewartet. Der vermeintliche Widerspruch zwischen Verkehrsvermeidung und Infrastrukturausbau soll überbrückt werden. Im Bereich des öffentlichen Verkehrs dominiert das Thema Deutsche Bahn. Hier geht es darum, dass die künstlich aufrechterhaltene Monopolstellung von DB AG bzw. DB Netz und DB Cargo durch Reformen der Unternehmensstrategie gebrochen werden soll.

## 5.4 Policymaking und Netzwerke

Die Art der Netzwerke unterscheidet sich nicht wesentlich von denen in der Schweiz. Auch wurde immer wieder betont, dass die Zusammenarbeit auf Fachebene relativ gut funktioniere. Konflikte seien vor allem parteipolitischer Natur, d.h. die Entscheidungsprozesse und Netzwerke sind stark geprägt durch die Parteienpolitik. Viele Konflikte auf politischer Ebene seien auf den Umstand zurückzuführen, dass Politiker wiedergewählt werden und deshalb ihrer Wählerbasis Rechnung tragen wollen. Die sachorientierte Diskussion komme dabei manchmal zu kurz. Zusammenfassend sind folgende Akteurgruppen hervorzuheben:

Bei den Bundesministerien dominiert erwartungsgemäss das **Verkehrsministerium**. Das **Umweltministerium** und das Umweltbundesamt haben Korrekturfunktion. Dank der Rot-Grünen Koalitionsregierung und dem Ministerwechsel beim Verkehrsministerium nahm der Einfluss der Umweltinteressen eher wieder zu. Das Finanzministerium dürfte eine starke Vetofunktion haben. In Bezug auf die Umweltstrategien in der Verkehrspolitik waren keine grossen Konflikte zwischen den Fachministerien und dem Finanzministerium auszumachen; Sparen bei den Infrastrukturinvestitionen wird in Deutschland eher als Umweltschutzmassnahme verstanden.

- Der Einfluss der **Bundesländer** ist gross, insbesondere aufgrund ihrer umfassenden Vollzugskompetenzen und den Vetovollmachten im deutschen Bundesrat.
- Die deutsche Verkehrspolitik wird stark von den **politischen Parteien** geprägt. Zwischen SPD und CDU sind keine grossen Unterschiede auszumachen; beide machen sich stark für Infrastrukturausbauten. Das Bündnis 90/Die Grünen schrieben sich – neben dem Atomausstieg – die nachhaltige Verkehrspolitik auf ihre Fahne und waren damit in den Koalitionsverhandlungen und im Tagesgeschäft teilweise erfolgreich.
- Bei den nicht-staatlichen Akteurgruppen dominiert die **Automobilwirtschaft**. Sie hat einen direkten Einfluss auf Regierung und Verwaltung. Der Zugang der **Umweltschutzorganisationen** zu staatlichen Stellen hat sich im vergangenen Jahr verbessert. Neutrale Stimmen sehen ein gewisses Manko beim Engagement der Umweltorganisationen im Verkehrsbereich. Ein wichtiger Akteur ist die Deutsche Bahn. Sie wird zur Zeit allgemein als Bremsblock in der Verkehrspolitik wahrgenommen.

Die folgenden Ausführungen stützen sich mehrheitlich auf die Interviewprotokolle mit deutschen Verkehrsexperten aus Verwaltung, Politik und Wissenschaft. Es konnten natürlich nicht mit allen relevanten Akteurgruppen Interviews geführt werden, aber die unten berücksichtigten Institutionen weisen eine gewisse Repräsentativität auf. Zur Zeit befindet sich die Bundesverwaltung im Verkehrsbereich (27'000 Beschäftigte in 68 Behörden) in einem flächendeckenden Modernisierungsprozess. Es ist deshalb relativ schwierig, stabile Netzwerke innerhalb der Bundesverwaltung auszumachen.

### 5.4.1 Bundesverkehrsministerium

Im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMV) deckt das Referat für Grundsatzfragen die Bereiche Verkehr, Raumplanung und Güterverkehr ab. Es machte gleich zu Beginn darauf aufmerksam, dass die Öffentlichkeitsarbeit unter der neuen Regierung um 60% Prozent gekürzt wurde. Das Ministerium habe deshalb relativ wenig Papier zur Verfügung. In der Koalitionsvereinbarung wurde erstmals Nachhaltigkeit im Verkehr niedergeschrieben. Die Halbzeitbilanz sehe von aussen etwas widersprüchlich aus. Die NGOs haben Mühe mit der Doppelstrategie

Infrastrukturausbau und Verkehrsvermeidung. Es gibt Konflikte mit NGOs, die dem Ministerium vorwerfen, die frühere Politik einfach fortzuführen. Der Infrastrukturausbau geschieht vor allem aus Gründen der Sicherheit und wegen der Deutschen Einheit. Deutschland war vor 10 Jahren am Rande Europas, jetzt steht Deutschland plötzlich im Zentrum und hat viel mehr Transitverkehr zu bewältigen.

Der **Bundesverkehrswegeplan** (BVWP) stellt die Planung für die Bundesautobahnen, die Bundesstrassen und die Bundeswasserstrassen auf Ebene des Bundes dar. Der bestehende BVWP stammt aus dem Jahre 1992. Zur Zeit laufen die Vorbereitungen für eine Neufassung. Das **Programm Deutsche Einheit** umfasst 17 Projekte; die meisten davon sind realisiert oder in Ausführung. Es kann noch weiter investiert werden, weil das Geld noch nicht aufgebraucht ist. Für die Jahre 2004 bis 2006 wird ein neuer Bundesverkehrswegeplan aufgestellt. Jetzt will der Bund nicht mehr auf Vorrat bauen, sondern allenfalls nur noch dem Strassenverkehr hinterher bauen, d.h. die Lücken schliessen. Es gibt kein grosses, neues Strassenprogramm mehr, sondern das Antistauprogramm. Ursprünglich hätte das Programm Engpassprogramm heissen sollen, aber dieser Name wäre wohl negativ besetzt gewesen. Trotzdem: In erster Linie sollen Verkehrsengpässe behoben werden, weil der stehende Verkehr ein Umweltkiller sei.

Die Konflikte um die **Wasserstrassen** (Projekt 17: Hannover-Berlin; Wasserstrassenkreuz Magdeburg) drehen sich um das Ausmass. Zur Zeit verkehren viele kleine polnische und tschechische Schiffe, aber der Bund will die Wasserwege für die grossen Europaschiffe (3000 Tonnen) ausbauen. Dazu braucht es Eingriffe in die Landschaft und es müssen Brücken angehoben werden. Die NGOs bezweifeln die Notwendigkeit. Sie setzen auf die Anpassung der Schiffe an die bestehenden Wasserwege. In Berlin kommt hinzu, dass der Senat die Brückenbauten finanzieren müsste. Deshalb herrscht auch dort Zurückhaltung. Europa setzt auf des Potential der Binnenschifffahrt. Kleine Reedereien verschwinden zunehmend, während grosse Reedereien entstehen. Der Ausbau der Wasserstrassen stösst deshalb auch auf den Widerstand der kleinen Unternehmen, nicht nur der Umweltschutzorganisationen.

Das **Antistauprogramm** wurde von Fachleuten erarbeitet. Es wurde ein Fragebogen mit Fachkriterien an die Länder verschickt. So konnten die dringlichsten Bedürfnisse erhoben und ins Programm aufgenommen werden. Nordrhein-Westfalen erhält so wieder mehr Geld als früher (siehe Vorwurf: Wahlkampfprogramm für Ministerpräsident Clement). Im Osten laufen die Infrastrukturprogramme noch, seit 1994 gehen dorthin viele Gelder. Die Zuteilung der Mittel im Infrastrukturprogramm ab 2003 erfolgt nicht in landesparitätischer Weise, sondern aufgrund materieller Kriterien (Programm der Fachleute) (was in anderen Interviews aber als Pro-forma-Argumentation abgetan wird. Kriterien sind etwa: durchschnittliche Verkehrsdichte, Verspätungen auf der Schiene).

Beim öffentlichen Verkehr ist die **Privatisierung** und **Regionalisierung** schon weit fortgeschritten. Trassen wurden z.T. an die Länder abgegeben. Viele liegen im Besitz der DB Netz AG. Die Tarifgestaltung der DB ist unklar, z.T. sind es auch Kampftarife gegen die Schifffahrt. Trotzdem: Der Anteil der Massengüter geht im Gegensatz zu den Konsumgütern zurück, was ein Nachteil für die Schifffahrt ist. Bei den Konsumgütern hat der Strassenverkehr Vorteile. Die Bahn sollte sich auf die Konsumgüter konzentrieren und die Massengüter der Schifffahrt überlassen. Die Bahn tut sich schwer mit den neuen Anforderung. Die DB Cargo jammert, macht aber wenig Marketing und hat eine schlechte Unternehmensstrategie; wiederholt hat sie Güterverteilzentren (mit-)initiiert und sich anschliessend zurückgezogen, weil zu wenig Güter für die profitablen Ganzzüge vorhanden waren. Gleichzeitig versperrt sie aber den

Zugang für dritte Gütertransportanbieter. Hier liegen die Hoffnungen auf der neuen Führung der DB AG. Seitens der Regierung wird mittels Finanzen Druck auf Reformen gemacht.

Nach Ansicht des Bundesverkehrsministeriums scheint das **Monopol** der DB geknackt zu sein, was nicht für den ganzen EU-Raum gesagt werden kann. Die SNCF werden zum Beispiel noch stark staatlich geschützt. In Deutschland sind Korridore mit freiem Netzzugang geplant. Die Bahn ist gegenüber dem Bund noch rechnungspflichtig, weil der Bund die Mehrheit besitzt. Der Bund ist aber gewillt, die Mehrheit abzugeben, ausser bei der DB Netz AG. In Deutschland müssen die Kosten der Infrastruktur über die Trassenpreise gedeckt werden, die Bundeszuschüsse sollen heruntergefahren werden. Nun klagen viele darüber, dass die DB die Trassenpreise zu hoch hält und so eine echte Konkurrenz verhindert. Ausserdem seien die attraktiven Strecken und Betriebszeiten schon durch die DB belegt. Es ist tatsächlich so, dass die Konstruktion mit DB Netz, DB Cargo, etc. unlogisch ist, da sich diese Organisationen gegenseitig schützen. So wurden auf Antrag der DB Terminals mittels Zuschüssen des Bundes und der EU unterstützt; diese seien heute zu wenig genutzt, „keiner fährt hin“. Die DB verlor das Interesse am Betrieb der Terminals, versperrt aber den Zugang für Dritte. Interessenten gebe es mehr als genug. Die Infrastruktur sollte ausgegliedert sein, damit sie die Trassen gerecht dem Wettbewerb aussetzen kann. Allenfalls wird eine sogenannte Regulierungsbehörde geschaffen, mit zusätzlichen Kompetenzen für die Infrastruktur. DB Netz sollte stärker an den Staat gebunden werden, so dass der Zugang für Dritte leichter wird. Es gibt das Eisenbahn-Bundesamt. Dieses könnte diese öffentlichen Aufgaben übernehmen. An der DB wird kritisiert, dass keine richtige Marketingpolitik betrieben werde. Die Bahnreform an sich ist ein Kind der CDU/FDP-Regierung, wird aber von der jetzigen Regierung kaum in Frage gestellt.

Die geplante **Lkw-Gebühr** löst die seit 1995 geltende Pauschal-Vignette ab. Es flossen rund 750 Mio. DM in den allgemeinen Staatshaushalt, zweckungebunden. Die neue distanzabhängige Gebühr soll zweckgebunden wieder an die Infrastruktur zurückfliessen. Als Motive für den Systemwechsel werden angegeben:

- gerechtere Kostenanlastung (Wegekosten ohne externe Kosten),
- Finanzierungsmotiv (Zweckbindung),
- Umweltaspekt.

Auf Maut-Autobahnen wird man verzichten, es werden automatische Lösungen bevorzugt (elektronische Geräte, Satellitenlösung). Ausländische Lkws können eine Art Streckenabonnement kaufen, sei es an der Grenze, per Internet oder per Telefon. Gemäss EU darf man den ausländischen Lkws keine Technik aufzwingen. Diese Gebühr ist auf 2003 geplant. Die technische Umsetzbarkeit wird jetzt ausgeschrieben. Die Gebühr wird auf Autobahnen und für Lkws über 12 Tonnen erhoben. Eine Abwanderung der Güter auf Landstrassen und zu kleinen Fahrzeugen wird eher nicht befürchtet. Es soll eine gerechtere Kostenanlastung erreicht werden. Die externen Kosten sind damit noch nicht gedeckt, aber es ist ein erster Schritt. Der zweite Schritt ist wohl nur innerhalb der ganzen EU umsetzbar. Die externen Kosten sollten eher über die Mineralölsteuer angelastet werden. Mit dem Finanzminister konnte vereinbart werden, dass die Einnahmen zweckgebunden sind, auch die Schiene wird davon profitieren. Politisch ist aber noch gar nichts entschieden. Eine beratende Kommission hat 25 Pfennig pro Lkw-Kilometer vorgeschlagen. Das Verkehrsministerium war eigentlich überrascht von der Höhe, das Umweltministerium zeigte sich zufrieden mit dem Vorschlag.

Die **Ökosteuer** wird über vier Jahre erhöht, von 6 Pfennig auf 24 Pfennig, dies ist politisch entschieden worden. Nach EU-Recht gibt es Mindestsätze, aber keine Höchstsätze. Dies im Gegensatz zur Kraftfahrzeugsteuer, wo die EU gewisse Margen vorschreibt. Gemäss dem Verkehrsministerium werden die Luftschadstoffemissionen praktisch auf Null reduziert werden können. Die Ökosteuer richtet sich deshalb vor allem gegen die CO<sub>2</sub>-Emissionen nach dem Motto „teure Energie, billige Arbeit“. Die Ziele des Kyotoabkommens können wegen dem Verkehr nicht eingehalten werden. Im Osten wurde der Autobedarf aufgeholt, die Motorisierung hat sich zwischen Ost und West fast ausgeglichen. Ausserdem hat die Vervollständigung des EU-Marktes zu Mehrverkehr geführt. Die Produktion wird nach Osten abwandern, vor allem im Hinblick auf die EU-Osterweiterung. Der Ost-West-Transitverkehr wird nach Ansicht des Bundesverkehrsministeriums zunehmen; Deutschland sollte dafür sowohl aus umweltpolitischen wie wirtschaftspolitischen Gründen gerüstet sein. Ein gewisser Anteil der Mineralölsteuer geht in die Forschung im Stadtverkehr. Der Bund kann so neue Systeme beliebt machen, d.h. er betreibt Forschung als Steuerungsinstrument.

Das Bundesverkehrsministerium verfolgt ein gemeinsames Projekt zusammen mit der Automobilindustrie und der Mineralölindustrie. Es wird die **Nullemissionstechnik** entwickelt. Zur Zeit wird auf die Brennstoffzellentechnologie gesetzt, weil sich die Elektrofahrzeuge und die Erdgasfahrzeuge eher als Sackgasse erwiesen haben. Vorher gab es gegenseitige Vorwürfe zwischen Erdöl- und Autoindustrie: Entweder fehle die Motortechnik oder es fehle der neue Kraftstoff. Jetzt arbeiten sie zusammen. Die Politik hat eine Vermittlungsfunktion übernommen. Es sind drei Modelle in Diskussion: Wasserstoff wird zur Zeit vorgezogen. BMW präsentierte die erste Serie mit viel Propaganda, sogar der Minister war dabei. Es ist nun aber ein Thema der Politik geworden. Das Projekt stützt sich noch nicht auf eine formelle Vereinbarung. Die Industrie will ihre Handlungsfreiheit bewahren. Ausserdem werden Entwicklungen gemacht, die nicht an andere Unternehmen bekannt gemacht werden können. Es braucht aber sicher Partner. Es soll deshalb auch auf EU-Ebene die Initiative ergriffen werden, zumal dort der Automobilindustrieverband eine starke Position einnimmt. Diese technischen Initiativen haben im übrigen auch dazu geführt, dass die Berührungängste zwischen Automobilunternehmen und Umweltschutzorganisationen etwas abgebaut werden konnten.

Für das Bundesverkehrsministerium sind die folgenden **Akteure** wichtig: Umweltverbände, Industrie- und Handelstag, Wirtschaftsverbände, Verkehrsverbände, ADAC, Gewerkschaften, der Städtetag, der Städte- und Gemeindebund, die Konferenz der Länderverkehrsminister sowie der Bundesrat mit den 16 Ländern. Qualitätsanforderungen an den öffentlichen Nahverkehr sind für den Bund schwierig zu stellen, weil dazu die Kompetenzen nicht vorhanden sind. Im Gesetzgebungsverfahren entscheidet das Kabinett. Interessengruppen und Fachämter werden angehört. Das Umweltministerium will neu das Planumweltverträglichkeitsverfahren. Der Verkehrsminister hat mehr Aufgaben zu koordinieren als der Umweltminister. Umweltexperten können sich einfach auf die Umwelt konzentrieren, während der Verkehrsminister verschiedene Politikbereiche berücksichtigen muss. Zwischen den Bundesministerien seien die Konflikte eher abstrakt. Konflikte treten klarer auf Länder- und Gemeindeebene auf.

#### **5.4.2 Bundesumweltministerium/Umweltbundesamt**

Im Umweltbereich ist der zentrale Akteur das Bundesumweltministerium (BMU), zusammen mit dem Umweltbundesamt (UBA). Das Ministerium widmet sich den



politischen Strategien, während das Amt sich als wissenschaftliche Behörde versteht. Die vom Amt ausgearbeiteten und geleiteten Studien werden breit anerkannt, gelten als vertrauenswürdig und werden von verschiedenen Organisationen verwendet. Der Umweltforschungsplan ist von sämtlichen Ministerien abgesegnet; es werden darin häufig „neue“ Umweltprobleme aufgegriffen. Der Einfluss auf die Verkehrspolitik ist sachorientiert. Das UBA nimmt Einsitz in der Arbeitsgruppe zum neuen Bundesverkehrswegeplan. Die Zusammenarbeit auf Fachebene ist relativ gut, zum Beispiel mit den Strassenbaustellen. Zwischen den Ministerien ist die Zusammenarbeit z.T. schwierig; der grüne Bundesumweltminister hat es zweifelsohne schwer, sich gegenüber den sozialdemokratischen „Hardlinern“ durchzusetzen.

Das Problem bestehe darin, dass viele Massnahmen auf dem Tisch liegen und eigentlich gar kein Forschen mehr nötig ist. Trotzdem fehlt die **Akzeptanz**. Die Akzeptanz wird in Deutschland vor allem über die Reaktionen der Interessengruppen und die Medien gemessen. Die Ministerien haben manchmal eine unterschiedliche Einschätzung, was akzeptiert ist und was nicht. Eine Strategie des UBA ist die bessere Einbindung der Agenda-21-Gruppen. Diese sind meistens klein und an der Basis tätig. Zur Zeit beschäftigen sich diese Gruppen eher wenig mit Verkehr. Politiker treffen sich regelmässig mit diesen Gruppen. Die Konflikte auf nationaler Ebene seien zum Teil etwas abstrakt.

Die altbekannten Fronten zwischen Umwelt- und Verkehrsinteressen bauen sich immer wieder auf; zur Zeit sind sie eher wieder stärker. Das Thema der **Tempolimiten** kommt zu keiner Lösung. Die Bevölkerung hat ein ungebrochenes Verhältnis zur Mobilität und zum Auto. Das Umweltbundesamt ist der Ansicht, dass die Bevölkerung bis vor kurzem Tempolimiten akzeptiert hätte. Diese Tendenz sei eher wieder gegenläufig, die Gegnerschaft ist nicht klar auszumachen. Trotzdem bleibt die Ideologie des schnellen Fahrens. Niemand will darauf verzichten, obwohl 100 km/h relativ viel für die Umwelt brächte. 120 km/h wäre höchstens ein Argument für mehr Sicherheit auf der Strasse.

Nach Ansicht des Umweltbundesamtes sollte ähnlich dem Bündnis für Arbeit ein **Bündnis für Energie und Mobilität** eingerichtet werden. Der geplante Nachhaltigkeitsrat geht in diese Richtung, die Wissenschaft wird dort dominieren. Bis 2005 müssten 25% der CO<sub>2</sub>-Emissionen reduziert werden, zur Zeit ist man bei 12%, hauptsächlich weil die Verkehrsemissionen weiter zunehmen. Im BMV werde eher wenig Klimapolitik betrieben. Dort gäbe es noch Handlungspotential. Beim öffentlichen Verkehr sieht das Umweltbundesamt Probleme kommen, weil die Quersubventionierung aus der kommunalen Energieproduktion wegfallen wird. Die kommunale Defizitdeckung ist somit nicht mehr gewährleistet. Bisher kam der Bund vor allem für die Infrastruktur auf. Die Quersubventionen sind nach EU-Recht nicht mehr erlaubt.

### 5.4.3 Sachverständigenrat für Umweltfragen

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen, kurz Umweltrat, ist ein unabhängiges, übergeordnetes Beratungsorgan der Bundesregierung. Konkret besteht der Auftrag darin, die Umweltsituation und Umweltpolitik darzustellen und zu begutachten sowie umweltpolitische Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder Beseitigung aufzuzeigen.

Einen mit dem Umweltrat vergleichbaren Verkehrsrat gibt es in Deutschland nicht (vgl. dazu Niederlande), aber jedes Ministerium hat zu spezifischen Fragen noch eigene Beiräte. Die Aufgabe des Umweltrates ist es, die deutsche Umweltpolitik zu bewerten und gewissen umweltrelevanten Themen wissenschaftlich nachzugehen.

Die sieben **Mitglieder** sind alles unabhängige Vertreter deutscher Hochschulen; sie dürfen nicht in anderen politischen Gremien, nicht in der öffentlichen Verwaltung und nicht bei relevanten Interessenorganisationen tätig sein (die TÜV musste beispielsweise ausscheiden, als aus ihr ein privates Unternehmen geschaffen wurde). Alle zwei Jahre erstellt der Rat ein sogenanntes Umweltgutachten. Hinzu kommen Sondergutachten zu ausgewählten Themen. Diese können vom Rat nach eigener Wahl oder nach Vorschlag des Umweltministers bearbeitet werden. Die Arbeitsweise entspricht ungefähr dem holländischen Modell, d.h. es finden monatliche Sitzungen und zusätzliche Arbeitssitzungen von Ratsausschüssen statt. Auf dem Ratssekretariat sind ca. 15 wissenschaftliche Mitarbeiter angestellt.

Der Rat wurde 1972 als relativ grosses Gremium geschaffen. Die heutige Form basiert auf einem Erlass von 1990. Die Position des Generalsekretärs wurde 1993 eingerichtet. Der Generalsekretär ist selber an einer Hochschule aktiv; so kann er die wissenschaftlichen Problembereiche aufspüren und in den Rat hineintragen. Die meisten **Themen** stellt sich der Rat selber. Die Bundesregierung hat keine Kompetenz, dem Rat ein Thema zur Bearbeitung aufzuzwingen. Der Rat war schon immer stark wissenschaftlich ausgerichtet. Ähnlich wie in den Niederlanden fanden auch in Deutschland Diskussionen statt, ob der Rat eher pluralistisch oder eher wissenschaftlich ausgerichtet werden sollte. Es wurde aber der Schluss gezogen, dass die Wissenschaftlichkeit die Glaubwürdigkeit des Rates erhöht und so auch Maximalforderungen gestellt werden können.

Der Umweltrat stellt sich regelmässig den **Interessenorganisationen**. Die Umweltverbände werden mindestens einmal pro Jahr zur Sitzung des Umweltrates eingeladen. Dabei werden Strategien und Probleme diskutiert. Je nach Thema werden auch Automobil-, Wirtschafts- und andere Interessenorganisationen zu den Sitzungen eingeladen. Dabei ist das Verhältnis natürlich nicht immer ungetrübt, aber der Umweltrat versucht, die Diskussionen möglichst in einem sachlichen Rahmen zu führen. Aus diesem Grund werden die Umweltschutzorganisationen und Wirtschaftsinteressen eher nicht an denselben Tisch eingeladen, d.h. der Umweltrat agiert nicht als Moderator. Vielmehr möchte er die Diskussionen von den politischen Konfliktlinien fernhalten. Der Rat stellt sich auch nach der Veröffentlichung von Berichten den betroffenen Interessengruppen. Die Resultate werden zum Beispiel mit der Industrie oder dem Transportgewerbe diskutiert.

Der Umweltrat hat ein sehr starkes Interesse, von den **Medien** und der Öffentlichkeit wahrgenommen zu werden. Bis 1993 verstand sich der Rat eher als Gremium im Hintergrund. Danach wurde ganz bewusst und systematisch ein öffentlichkeitsorientiertes Netzwerk aufgebaut. Die grossen Zeitungen berichten regelmässig über die Publikationen des Rates. Das letzte Umweltgutachten wurde am 10. März 2000 der Bundesregierung übergeben. Die Medien nehmen noch heute wiederholt auf dieses Gutachten Bezug, wenn sie über umweltrelevante Themen und politische Vorgänge berichten. Ausserdem sitzt der Generalsekretär im Vorfeld einer umweltrelevanten Sendung mit Fernsehredaktoren zusammen. Der Umweltrat versteht sich also stark als „wissenschaftliche Lobby“ zugunsten der Umweltanliegen. Nach Ansicht des Umweltrates wird die Kommunikation zwischen Umwelt- und Verkehrsinteressen unterschiedlich gepflegt. In erster Linie engagiert sich das Umweltministerium für eine nachhaltige Verkehrspolitik. Fortschritte habe aber auch das Wirtschaftsministerium gemacht. Innerhalb des Verkehrsministeriums bestehen recht grosse Unterschiede. Wichtig ist meistens der öffentliche Druck. Beim Auto ist dieser einfach nicht vorhanden; die Hoffnungen liegen noch stark auf technischen Lösungsmöglichkeiten. Bereits 1994 hat der Umweltrat Benzinpreiserhöhungen und die verursachergerechte

Schwerverkehrsabgabe vorgeschlagen. Der Umweltrat versteht sich aber als Institution, die Maximalforderungen stellen muss.

In Sachen **Vereinbarungen** ist der Umweltrat eher skeptisch; er unterstützt Vereinbarungen aber als ergänzendes Instrument in einem ordnungsrechtlich klar definierten Rahmen. Vereinbarungen müssen an klare Ziele und Umweltindikatoren geknüpft werden. Trotzdem: Vereinbarungen als Steuerungsinstrument und die dazugehörige Schaffung von Netzwerken haben noch Entwicklungspotential. Diesbezüglich bestehen Kontakte mit den Niederlanden.

Vor dem Hintergrund der Klimaabkommen hat sich der Verband der europäischen Automobilhersteller verpflichtet, die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen neu zugelassener Pkw bis 2008 auf 140g/km zu senken. Abgesehen von Unzulänglichkeiten der **Selbstverpflichtung** bei der Ermittlung von Kraftstoffverbrauchswerten ist angesichts der bisher realisierten Verbrauchsminderungen eine Zielerreichung fraglich. Dabei gehen die technischen Potentiale zur Verbrauchsenkung weit über die Zusagen der Erklärung hinaus. Zur Flankierung dieser Massnahme auf nationaler Ebene hält es der Umweltrat für erforderlich, einerseits weitreichende Massnahmen zur Verbrauchsvermeidung zu ergreifen, andererseits die spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen von Kraftfahrzeugen in die schadstoffbezogene Fahrzeugsteuer einzubeziehen.

Generell äussert sich der Umweltrat sehr zurückhaltend zur **Verkehrspolitik**: Er hält fest, dass die in Deutschland bestehenden Verkehrsstrukturen hauptsächlich für die Luftschadstoffemissionen verantwortlich sind. Deshalb verspricht die Einbeziehung des Klimaschutzes in die Verkehrspolitik eine besondere Effizienz. Kurzfristige Massnahmen sollten zu einer Steigerung der Konkurrenzfähigkeit der umweltfreundlichen Verkehrs- und Transportsysteme führen. Mittel- und langfristige Massnahmen müssen auf einen Umbau der Verkehrsstrukturen in Deutschland, auf die Schaffung von verkehrsvermeidenden, flächenextensiven und gesellschaftsverträglichen Siedlungs-, Wohn- und Arbeitsstrukturen zielen. Die Diskussionen um die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Länder haben sich mit der europäischen Ebene eher verstärkt (siehe Art. 75 des Grundgesetzes). Aus der Sicht des Umweltrates haben die Automobilverbände und -industrie (ADAC, VDA) einen grossen Einfluss auf die deutsche Verkehrspolitik. Die Umweltschutzorganisationen engagieren sich noch zu wenig, mit Ausnahme vielleicht des deutschen Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND).

#### 5.4.4 Länder und Gemeinden

Ähnlich wie in der Schweiz nehmen die **Länder** und **Gemeinden** eine starke Position ein. Ihr Einfluss auf die Verkehrspolitik dürfte in Zukunft noch weiter zunehmen. Die Nahverkehrsgesetze der Länder haben die Zuständigkeiten für den öffentlichen Personennahverkehr erstmals eindeutig bestimmt. Auch Kompetenzstreitigkeiten über den Schienenverkehr gehören damit der Vergangenheit an. Bisher war die wirtschaftliche Optimierung mit dem Ziel bestmöglicher Effizienz im Sinne eines integrierten Gesamtsystems, bestehend aus Bahn, Linienbus und weiteren Bedienungsformen, bei getrennter Aufgabenträgerschaft nur bedingt möglich, weil jeder Aufgabenträger „sein“ Verkehrsmittel so gut wie möglich förderte.

Die alte Regierung versuchte die Finanzierungsengpässe durch private Vorfinanzierungen zu lösen. Damit wurden aber Ausgaben der nächsten Generation angelastet. Es wurden Vorfinanzierungen für 14 Projekte mit Banken geregelt. Der Haken dabei war auch, dass die Finanzierungskosten wegen den Zinsen höher ausfallen. Besser wären private Träger, die bauen und finanzieren; der Bund könnte dann nach Fertigstellung zurückzahlen. Dieses Finanzierungsmodell wurde nun gestoppt. Es besteht

noch ein Nachholbedarf, sowohl im Osten, wo die Projekte noch nicht fertig sind, wie auch im Westen, wo in den letzten Jahren nicht mehr viel investiert wurde. Die alten Bundesländer beginnen sich gegen die Bevorzugung des Ostens zu wehren. Das neue Infrastrukturprogramm macht keinen Unterschied mehr zwischen Ost und West, sondern stellt materielle Kriterien auf. Deshalb wird in Zukunft wieder Nordrhein-Westfalen, Bayern und andere Westländer in den Genuss von Infrastrukturbauten kommen. Noch ist die Ostpolitik konsensfähig, aber der Konsens bröckelt ab. Für die Länder fällt natürlich auch ins Gewicht, dass die bisherige Kfz-Steuer im Haushalt der Länder lag; diese Steuer sinkt aber, weil immer mehr Autos den technischen Anforderungen genügen.

#### 5.4.5 Umweltorganisationen

Die deutschen Umweltschutzorganisationen haben das Verkehrsthema eigentlich erst in den neunziger Jahren richtig entdeckt. Zuvor galt es vor allem die Industrieemissionen zu bekämpfen. Zwei Organisationen sind derzeit besonders aktiv in der Verkehrspolitik, der BUND und der VCD.

*Bund für Umwelt- und Naturschutz:*

Der **Bund für Umwelt- und Naturschutz** (BUND) engagiert sich stark im Verkehrsbereich. Es gibt den Arbeitskreis Verkehr mit den Ländervertretungen. Auf nationaler Ebene arbeitet nur eine Person an der Verkehrspolitik. Hier ist der VCD besser ausgestattet. Der BUND ist eine grosse Organisation: 250'000 bis 350'000 Mitglieder je nach Definition der Mitgliedschaft (VCD: rund 70'000).

Nach Meinung des BUND ist die Beziehung zwischen Verkehr und Raumstruktur noch zu wenig behandelt. Das Bewusstsein wäre an sich vorhanden, aber es gibt die Widersprüche zwischen politischem und individuellem Handeln. Die Umweltprobleme (Schadstoffe, Klima, Lärm, Stadtqualität) werden durchaus wahrgenommen. Bei technischen Massnahmen stellen sich weniger Akzeptanzprobleme, bei Massnahmen, die Verhaltensänderungen mit sich bringen würden, hingegen schon.

Der BUND ist sich bewusst, dass der Autoverkehr zunehmen wird. Für Autofahrer sei die Zeit gut, der Begriff „Autokanzler“ sei nicht unberechtigt. Der BUND verfolgt deshalb eine Doppelstrategie:

- Die **autofeindliche Abwehrhaltung** beinhaltet Kostengerechtigkeit (Preispolitik), Tempolimiten (deutsche „Zwangsneurose“), autofreie Innenstädte und Abschaffung von widersinnigen Subventionen (bei den Beiträgen an die Arbeitswegkosten ist der öV benachteiligt).
- Die **mobilitätsfreundliche Haltung** beinhaltet die Verbesserung des öV-Angebots, Car-Sharing und Verkehrsumlagerung. Das Problem hier sei, dass der öV immer Bittsteller sei. Auch der Bahnausbau laufe z.T. falsch. Bestehende Strecken werden nicht saniert, stattdessen wird Geld in Grossprojekte gepumpt (ICE, U-Bahnen). Strassenbahnen wurden abgebaut und müssen jetzt für teures Geld wieder aufgebaut werden. Der öV in der Fläche wird gegenüber den Grossprojekten benachteiligt. Der Sanierungsbedarf bei der Bahn ist hoch.

Deutschland nehme sich z.T. die Schweiz (Basel, Zürich) zum Vorbild, v.a. bei der Verknüpfung zwischen Bahnen und **Nahverkehr**. Alternative Angebote sind im Aufbau, aber er wird z.T. durch die fehlenden Finanzen behindert. Ausserdem hat die Bahn ein schlechtes Image: Das Behördendenken sei innerhalb der DB noch vorhanden. Es fehlen die Manager.

Deutschland orientiert sich an **Neubauten** und **Symbolprojekten**, während die bestehende Infrastruktur vernachlässigt wird. Betriebe des öffentlichen Verkehrs leiden unter Altlasten. Die Politik müsste die Aufgabe haben, die Grundversorgung sicher zu stellen. Das Problem bestehe darin, dass nicht gezeigt werden kann, wie ein Verkehrssystem in zehn Jahren aussieht. Der BUND will die alternativen Mobilitätskonzept propagieren, die Vorteile für Nutzer aufzeigen. Es fehle aber die sachliche Diskussion. Gut wäre etwa der erleichterte Ticketkauf über Internet oder sogenannte Mobilitätskarten.

Der BUND forderte eine **Benzinpreiserhöhung** über 10 Jahre von 30 Pfennig pro Jahr. Sechs Pfennig sind zu wenig. Der ADAC arbeite mit Emotionen und sei nicht sachlich („Jetzt reicht’s“-Kampagne). Bei der Schwerverkehrsabgabe war der VCD federführend. Die jetzige Lösung sei zu niedrig, aber politisch sei die Abgabe unbestritten. Streitpunkt war, ob die Abgabe flächendeckend oder nur auf Autobahnen eingeführt werden soll. Die EU-Richtlinie, dass Abgaben nur auf Autobahnen erhoben werden dürfen, war sicher ein Argument für die jetzt gültige Lösung, aber EU-Richtlinien kann man ändern. Zuvor gab es „Datenkriege“ zwischen dem BUND und der ADAC. Weitere Abgaben und Road Pricing werden es schwer haben. Die Verwendung der Einnahmen für den Umweltschutz ist nicht durchsetzbar. Der BUND wehrt sich gegen zusätzliche Mittel für den Strassenbau. Die Ökosteuer ist ein Erfolg auf politischer Ebene, aber ein Misserfolg bei der Akzeptanzbeschaffung. Die Ökosteuer dient nun der Kampagne gegen die Regierung (FDP in Nordrhein-Westfalen).

Das **Antistauprogramm** sei zwar eine populistische, aber geniale Strategie: 50% für Strassen, 38% für die Schiene und 12% für das Wasser, geknüpft an die Lkw-Gebühr. In Deutschland ist das Wählerverhalten sehr wichtig; ein positives Image von Massnahmen ist hilfreich. Der kombinierte Verkehr ist für den BUND eher ein Nebenschauplatz. Grosse Umschlagplätze sind häufig nicht wirtschaftlich. Kleinere Plätze wären flexibler. Es fehlt eine vernünftige Preispolitik. Auch technische Lösungen sind noch zu verbessern. Trotzdem: Im Gegensatz zum Luftverkehr, wo die Probleme sehr gross sind, ist mit dem Antistauprogramm eine Problemlösung im Verkehrsbereich in Sicht.

Die NGOs arbeiten an sich zusammen, es gibt aber auch Wettbewerb. Gerade mit dem VCD gibt es auch **Absprachen**. Gemeinsame Kampagnen sind an sich erfolgreich. Im Verkehr ist der BUND eher lokal stark, der VCD auf nationaler Ebene. Die ProBahn setzt sich für die Bahnkunden ein. Greenpeace agiert ziemlich selbständig und nimmt sich publizitätsträchtige Themen heraus. „Mobil ohne Auto“ war eine erfolgreiche gemeinsame Kampagne. Der Güterverkehr wird eher vom VCD bearbeitet. Die „Allianz pro Schiene“ umfasst Kundenorganisationen, Gewerkschaften, Umweltorganisationen, Unternehmen und Fördermitglieder. Der BUND hat eher wenig Kontakte mit der **Autoindustrie**, da es gewisse Unvereinbarkeiten gemäss Statuten gibt. Man ist aber nicht dagegen, andere machen das (Umwelthilfe, Fachleute, Umweltbundesamt).

#### *Verkehrsclub Deutschland:*

Der **Verkehrsclub Deutschland** (VCD) wurde 1986 gegründet und versteht sich als Dienstleistungs- und Lobbyorganisation für einen umwelt- und sozialverträglichen Verkehr. Er fordert eine grundsätzliche Änderung der Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen. Für Fernstrassen fordert der VCD einen generellen Baustopp, für den Bau von Ortsumfahrungen die Einhaltung ganz bestimmter Kriterien. Für den Gütertransit möchte der VCD eine stärkere Kanalisierung und ein Nachtfahrverbot. Eine

verursachergerechte Schwerverkehrsabgabe wird mit Nachdruck gefordert, aber nicht als Massnahme in einem deutschen Alleingang. Beim Schiffsverkehr anerkennt der VCD zwar die relative Umweltverträglichkeit, wehrt sich aber gegen weitere Hafenausbauten und Kapazitätserweiterungen bei Kanälen. Die Reedereien sollten sich mehr an den Wegekosten beteiligen müssen. Im Gegensatz zum BUND scheut der VCD keine direkten Kontakte mit der Automobil- und Transportwirtschaft. Seine Politik umfasst auch die Sensibilisierung der „Kunden“: So erstellt er eine Rangliste der Verkehrsbetriebe und eine Rangliste der umweltfreundlichsten Autos.

Das Büro Berlin beschäftigt sich allein mit der nationalen Verkehrspolitik. Mit lokalen Fragen befassen sich Landesverbände. Der VCD ist eine **Lobbyorganisation**. Er macht Politikberatung für die Grünen und richtet sich an die Medien. Es bestehen gute Beziehungen zum schweizerischen VCS, welcher als „Mutterorganisation“ gesehen wird. Die Dienstleistungen des VCD sind im Vergleich zu jenen des VCS weniger ausgebaut. Der VCD organisiert sogenannte parlamentarische Abende: Dort werden Abgeordnete eingeladen und informiert, zum Beispiel über die Schwerverkehrsabgabe. Das Interesse sei ziemlich gross, teilweise kommen sogar Staatssekretäre. Die Schwerverkehrsabgabe ist beim VCD seit 1990 Thema. Es gab dazu schon Treffen mit Vertretern der Schweiz und Österreich in Berlin.

Es gibt viele bilaterale Termine auf Verwaltungsebene. Die Ministerebene ist selten involviert. Manchmal lädt der Minister die Verbände ein. Häufiger hat der VCD mit Staatssekretären Kontakt. Kontakte finden alle 1-2 Monate statt. Meistens sind es Anhörungen. Runde Tische, die längerfristig angelegt sind, fehlen. Mit der neuen Regierung habe sich einiges geändert. Der Einfluss auf Bundeskanzler Kohl war minimal, Kontakte machten keinen Sinn. Jetzt sei es anders, vor allem was das Verkehrsministerium betreffe. Mit Vorzug verwendet der VCD Studien des Umweltbundesamtes. Dieses Amt nutze die Freiheiten der Wissenschaft sehr geschickt (z.B. Untersuchungen über die Tempolimits). Trotz neuer Regierung: Vieles sei immer noch schwierig. Der Kanzler wolle nichts gegen die Ozonbelastung unternehmen. Man müsse Druck über die Medien machen.

Die **Zusammenarbeit** mit anderen NGOs ist stark personenabhängig. Mit dem BUND wird zusammengearbeitet, manchmal besteht aber auch Konkurrenz. Greenpeace greife manchmal ein Thema auf und vermarkte es sehr gut. Bald sei das Thema aber wieder vom Tisch. Greenpeace mache keine kontinuierliche Lobbyarbeit. Der VCD macht eher langfristige Politik und pflegt eine gewisse Arbeitsteilung mit dem BUND. Der BUND ist eher für den Bundesverkehrswegeplan zuständig, der VCD für die Lenkungsabgaben und den Güterverkehr. Der VCD zieht bei der Schwerverkehrsabgabe die Satellitentechnik zur Erhebung vor. Viele Unternehmen sehen nicht ein, dass sich die Schwerverkehrsabgabe unter dem Strich auch für die deutschen Transportunternehmen auszahlt. Gut organisierte Logistikunternehmen mit sauberen Lastwagen haben dann einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Billigunternehmen. Ausserdem wird auch Europa in diese Richtung gehen.

Die **Ökosteuer** kann umgangen werden, indem im Ausland getankt wird. Bei der Schwerverkehrsabgabe müssen alle zahlen. Die 25 Pfennige sind eine geschickte Entscheidung des Verkehrsministers, der VCD rechnete tatsächlich mit weniger. Die sieben Mrd. DM Mehreinnahmen würden von vielen Interessengruppen begrüsst. Die meisten Massnahmen des Antistauprogramms sollen im Westen unternommen werden, die Strasse erhält 50%, Schiene und Wasser 50%. Angesichts von politischen Realitäten ist der VCD zufrieden mit dem jetzigen Stand der Abgabenpolitik.

Der VCD war nach Ablauf des ersten Amtsjahres von der Arbeit der rot-grünen Koalition enttäuscht. Das im **Koalitionsvertrag** formulierte Ziel, eine effiziente und umweltgerechte Verkehrspolitik einzuleiten, sei bislang ein Lippenbekenntnis geblieben. Vom neuen Verkehrsminister Reinhard Klimmt werden nun positive Akzente für die Umwelt erwartet, die sein Vorgänger Müntefering nicht gesetzt habe (Pressemitteilung vom 19. Oktober 1999). Der VCD forderte ein mutigeres Vorgehen bei der Ökosteuern und mehr Investitionsmittel für die Schiene. Bis zur angekündigten Novelle des Bundesverkehrswegeplans müssten alle noch nicht im Bau befindlichen Strassenvorhaben gestoppt werden. Die Klimaziele könnten nur durch eine deutliche Verbrauchssenkung im Pkw-Bereich erreicht werden. Um faire Wettbewerbsbedingungen zwischen Schiene und Strasse herzustellen, bedarf es aus VCD-Sicht der Senkung der Trassenpreise der Deutschen Bahn AG und die Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe. Im Haushalt 1999 waren 6.7 Mrd. DM für Investitionen ins Schienennetz und 8.4 Mrd. DM ins Fernstrassennetz vorgesehen. Im Plan für das Jahr 2003 beträgt die Differenz noch 1.4 Mrd. DM. Gemäss VCD sind die Schritte der Angleichung viel zu klein. Der VCD wehrte sich gegen Pläne des früheren Verkehrsministers Müntefering, nur Lkw-Fahrten von 200 bis 400 Kilometer zu verteuern und Nachtfahrten zu verbilligen. Die Schweiz ist für den VCD ein Vorbild, weil dort eine 40-Tonnen-Fahrt über 300 km 420 DM koste, während die Eurovignette pauschal 2'400 DM pro Jahr kostet (VCD-Bilanz, Ein Jahr rot-grüne Verkehrspolitik, Oktober 1999; fairverkehr Nr. 4, 1999).

Der VCD fordert von Verkehrsminister Klimmt ein **Klimaschutzprogramm** für den Verkehrsbereich. Dazu soll bis 2005 eine Lenkungsabgabe mit einem CO<sub>2</sub>-Grenzwert (120 Gramm pro Kilometer) für Neuwagen gekoppelt werden; dies würde einem Verbrauch von 5 Litern pro 100 km entsprechen. Bei der Schwerverkehrsabgabe geht der VCD davon aus, dass die Abgabe 10 bis 20mal höher sein muss als die derzeit geltende Eurovignette. Bei den Tempolimiten geht der VCD von einer europäischen Harmonisierung aus, zumal die deutschen Fernstrassen ohne Tempolimiten schon fast ein weltweites Kuriosum sind.

Zusammen mit den Grünen strebt der VCD eine sinnvolle Regionalisierung von Nebenstrecken an. Dazu sollen unter dem Dach der DB AG Regionalunternehmen entstehen. Beispiele sind die DB Regio oder die Usedomer Bäderbahn. Als Anreiz sollen 80% der Bundesmittel an 20% kommunale oder Ländermittel geknüpft werden. Die Schieneninfrastruktur muss aus dem DB-Konzern herausgelöst werden. Möglich wäre eine Infrastruktur GmbH.

#### 5.4.6 Parteien und Wirtschaftsorganisationen

Die **grüne Fraktion** im Bundestag besteht aus 47 Mitgliedern, davon drei Minister und sechs Staatssekretäre. Der Verkehrsausschuss umfasst drei Leute. Die SPD verhalte sich eher passiv in Sachen Verkehr. Entsprechende Umweltanliegen hätten keine Basis in der SPD. Der Verkehrssprecher der Grünen Fraktion werde von der Öffentlichkeit wahrgenommen, die SPD-Sprecherin sei fast unbekannt. Die Umweltleute der SPD seien in der Fraktion nicht akzeptiert. Das Problem liegt auch daran, dass Politiker an Wahlkreise gebunden sind und die Wählerbasis behalten wollen. Es würden regionale Bedürfnisse berücksichtigt und keine Gesamtkonzepte entwickelt.

Das **Investitionsprogramm** 1999-2002 wurde ursprünglich von den Grünen zurückgewiesen, weil weiterhin ein grosses Ungleichgewicht zwischen Strassen- und Schieneninvestitionen bestand. Die Grünen erreichten eine Steigerung des schiene-nenseitigen Investitionsvolumens um bis zu 1.3 Mrd. DM. Das Infrastrukturprogramm sieht nun 6.8 Mrd. für neue Schienen und 8.2 Mrd. DM für neue Strassen vor. Im

Verkehr haben die Grünen ein Feld gefunden, in dem sie mit gewissem Erfolg ihren Anliegen in der Koalition zum Durchbruch verhelfen können. Weitere Erfolge sind: die ökologische Steuerreform, der neue Investitionsplan der DB Netz 21, das Ende der privaten Vorfinanzierungen, das Scheitern des Transrapid, die neue Lkw-Gebühr und die Erleichterung der Tempo-30-Zonen ab Herbst 2000. Als Misserfolg wird die wenig fortschrittliche Positionierung auf EU-Ebene bewertet.

Beim **Transrapid** wurde vieles überstürzt behandelt. Es war das kürzeste Gesetzgebungsverfahren. Der Bedarf war nie gegeben. Man ging von einem staatlichen Anteil von 5-6 Mrd. aus. Dies war unmöglich zu halten. Für die Bahn hätte das 120 Mio. Defizit pro Jahr bedeutet. Interessiert war letztlich nur noch Siemens, nachdem auch Adtranz und der Bahnchef Kritik übten. Jetzt wird die Schiene ausgebaut. Das **Antistauprogramm** ist ein Erfolg für die Grünen. Sie drängten auf Angleichung der Ausgaben für Strasse und Schiene. Zunächst wurde vom Verhältnis 68% für die Strasse und 32% für die Schiene ausgegangen. Ein harter Kern war die Person des Staatssekretärs Wittling des Verkehrsministeriums und der frühere Verkehrsminister Müntefering. Die Grünen machten nicht mit und konnten das Verhältnis 40% für die Strassen und je 30% für Schiene und Wasser durchsetzen. Auch bei der allgemeinen Rechnung soll das Verhältnis ausgeglichen werden. Klimmt kommt den Grünen eher entgegen als sein Vorgänger Müntefering. Er ist gesprächsbereit. Die Grünen sagen nun ja zu 6-spurigen Strassenausbauten, bei gleichzeitiger Verbesserung des Schienenverkehrs. Sie machen Kompromisse im Verkehr, im Gegensatz zur grundsätzlichen Ablehnung der Atomenergie.

Die 7.4 Mrd. DM des **Antistauprogramms** sind noch „virtuell“, es braucht noch Entscheide für 2003 bis 2007. 1.5 Mrd. gehen an das Finanzministerium. Die Schwerverkehrsabgaben bringen 4 Mrd. Mehreinnahmen. Das Antistauprogramm war eine Wahlkampfstrategie für Nordrhein-Westfalen, da rund zwei Drittel dort investiert werden. Die Kombination von Schwerverkehrsabgabe und Antistauprogramm war strategisch geschickt, es gab kaum eine Debatte über die Höhe der Abgaben. Für die Länder sind das Mehreinnahmen, ja sogar Leute vom ADAC sehen Vorteile. Obwohl die Entscheide erst nach der ersten Legislatur gefällt werden, dürfte auch eine neue Koalition daran festhalten, weil keine Regierung auf diese Einnahmen verzichten möchte. Es ist sicher nicht umweltpolitisch optimal, aber es ist ein erster Einstieg in die Ökologisierung des Verkehrs. Der Knackpunkt ist sicher noch die Ausdehnung von Abgaben auf den privaten Verkehr. Konsensfähig wäre eine Abgabe zur Finanzierung der Infrastruktur. Die Ökosteuer fließt in die Rentenbeiträge (Sozialversicherung). Vielleicht wäre eine Zweckbindung an die Infrastruktur auf mehr **Akzeptanz** gestossen. Allerdings dient auch das vorliegende Modell der Akzeptanzsteigerung, weil viele Familien so besser fahren. Unter dem Strich haben sie mehr Geld zur Verfügung, auch wenn sie im Besitz eines Autos sind. Diese Rechnung muss kommuniziert werden. Die Grünen haben dazu Informationsmaterial zusammengestellt. Trotzdem: Die Grünen befürchten, dass die Ökosteuer zunehmend an Akzeptanz verliert, weil gleichzeitig auch die Rohölpreise steigen und der Wechselkurs des Euro ungünstig ist. Kürzlich stieg der Benzinpreis erstmals über 2 DM pro Liter.

Bei der **Bahn** haben die Defizite einen grossen internen Reformdruck ausgelöst. Der Verkehrsminister und der Kanzler wollen vorderhand nicht mehr Geld in die Bahn pumpen; bisher war die Bahn ein Fass ohne Boden. Die Grünen kämpfen für einen fairen Wettbewerb, sehen aber durchaus den Reformbedarf bei der Bahn. Die Transportpreise sind tatsächlich sehr hoch, aber man muss berücksichtigen, dass die Bahn Mineralölsteuer und die volle Mehrwertsteuer bezahlen muss. Dies ist einmalig in



Europa. Diese Abgaben sollten erlassen oder halbiert werden, so dass die Wettbewerbsfähigkeit steigen könnte (Forderung: Halbierung der Steuersätze für die Bahn). Die Regierung will aber zuerst Reformen sehen. Der Wettbewerbsvorteil der DB gegenüber anderen Bahnen muss weg. Die DB Netz sollte ausgegliedert werden. In diese Richtung geht die geplante Regulierungsbehörde. Die Grünen sehen im kombinierten Verkehr viel Zukunft, aber es müssten die Mittel erhöht werden.

Die Grünen haben mit vielen Interessengruppen Kontakt, ja sogar mit der **Automobilindustrie**. Die Autoindustrie (VDA) suchte den Kontakt. Im Gegensatz zum ADAC meint es die Autoindustrie durchaus ernst, vor allem BMW und Daimler. Diese wollen auch keine Staus. Ausserdem sind BMW-Fahrer in der Lage, die Abgaben zu bezahlen. Es gibt bei diesen Firmen auch Querdenker, die ganz bewusst eingestellt werden. Schwierig ist der direkte Austausch mit der SPD-Fraktion. Die SPD ist kaum aktiv in der Verkehrspolitik. Meistens steht der Verkehrssprecher der Grünen, Albert Schmidt, vor den Medien. Die SPD blockierte kurzfristige Massnahmen gegen den Sommersmog. Sie akzeptierte nur langfristige Massnahmen, obwohl die Akzeptanz in der Bevölkerung für Massnahmen zum Schutz der Kinder da gewesen wäre. Diese Haltung der SPD sei für die Grünen absolut unverständlich.

Die Grünen scheinen ein **Imageproblem** zu haben und befinden sich häufig in der Zwickmühle: Entweder fordern sie mehr Umweltschutz und gelten dann als Verhinderer und Miesmacher. Oder sie zeigen sich zurückhaltend und konsensbereit und gelten dann als Versager, weil sie in der Koalition die grünen Anliegen nicht durchsetzen können. Beim Sommersmog wird nun Umweltminister Trittin der Vorwurf gemacht, er könne sich nicht durchsetzen. Bei den Abgaben auf Altfahrzeuge auf EU-Ebene wurde er in peinlicher Weise von Schröder zurückgepöfcht. Der VW-Chef Piëch schrieb vorher dem Bundeskanzler einen Brief. BMW und Daimler verhalten sich fortschrittlicher als VW. Die Erfolge in der Verkehrspolitik würden nun von der SPD als Kurswechsel gegenüber der Vorgängerregierung verkauft. Das Image als Verhinderer sei unberechtigt. Der Magdeburger Parteikongress 1998, wo 5 Mark pro Liter Benzin gefordert wurden, war kontraproduktiv. Noch heute werden den Grünen diese 5 Mark vorgeworfen. Die Grünen wollen weg von dieser 5-Mark-Geschichte hin zu einer nachhaltigen Mobilität. Es wird ein entsprechender Antrag gestellt. Das 3-Liter-Auto von Greenpeace wurde z.T. als Verrat an der Umweltschutzbewegung gesehen. Dürfen Grüne ein neues Auto vorstellen? Ja, sie dürfen. Das sei kein Verrat, solange es der Nachhaltigkeit diene. Mit dem „Sündenbock“ Auto kommt man in Deutschland einfach in eine Sackgasse. Weniger Ideologie, mehr Sachlichkeit ist gefordert. Bei den Tempolimits auf Autobahnen hoffen die Grünen auf eine europäische Harmonisierung, zumal hohe Geschwindigkeiten auch ein Finanzproblem darstellen. Die Akzeptanzbeschaffung funktioniert mit dem Verkaufen von positiven Bildern. Man will nicht den Spass verderben, sondern zu einem Lustgewinn beitragen. Hier liegen noch Potentiale beim öffentlichen Verkehr.

**Schlussfolgerung:** Für die Bundesstellen stellt sich das Akzeptanzproblem weniger, weil dies weitgehend eine politische Aufgabe sei. In der Politik werde aber zu stark auf die nächsten Wahlen geschaut. Erstaunlicherweise stellen sie sich häufig die Frage, wie beim einzelnen Bürger die Akzeptanz für eine nachhaltige Verkehrspolitik gesteigert werden könnte (z.B. Basisgruppen). Mit den Interessengruppen kann vor allem über eine konstruktive Zusammenarbeit Akzeptanz beschafft werden. Weitere Indikatoren sind die Medienschlagzeilen und die Stellungnahmen der Interessengruppen. Für Länder und Gemeinden steht der Agglomerationsverkehr im Vordergrund. Die Schweiz und die Niederlande werden häufig als Vorbilder genannt. Der Ausbau des öffentlichen Verkehrs hängt weitgehend von Bundesgeldern ab. Die

Akzeptanzbeschaffung läuft häufig über lokale Gruppen. Länder tendieren dazu, die Infrastruktur auszubauen. Städte beginnen zunehmend gesamtheitliche Mobilitätskonzepte ins Auge zu fassen. Die Umweltschutzorganisationen scheinen zunehmend eine Doppelstrategie einzuschlagen: einerseits die Aufrechterhaltung des radikalen, autofeindlichen Protestpotentials, andererseits die Öffnung gegenüber gesamtheitlichen Mobilitätskonzepten und gegenüber Wirtschaftskreisen. Die Akzeptanz für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung sollte über die Vermittlung von positiven Bildern und Haltungen beschafft werden. Die Kritik an der Bundesregierung ist nach wie vor vorhanden.

## 5.5 Ausgewählte Massnahmenbündel

### 5.5.1 Verkehrsmanagement in Agglomerationen

Der Agglomerationsverkehr ist ein wichtiges Thema in der deutschen Verkehrspolitik, sei es aus wirtschaftlichen, sei es aus ökologischen Gründen. Demographisch gehen deutsche Experten davon aus, dass Bevölkerungswachstum und Sub- bzw. Desurbanisierung die Stadtentwicklung auch in Zukunft stark prägen werden. Mit 54% der Bevölkerung lebte 1993 mehr als die Hälfte der deutschen Bevölkerung in den Agglomerationen, ein Drittel in Kernstädten, 30% in den verstädterten Räumen und 16% in ländlichen Regionen. Es erstaunt deshalb, dass die lokale und regionale Personen- und Güterverkehrsplanung relativ spät einsetzte (Hesse 1998: 110).

Der öffentliche Personennahverkehr in Deutschland ist gekennzeichnet durch (Hickmann 2000):

- Einen starren, regulierten **Markt** mit einer Vielzahl an Linienmonopolen; für neue Unternehmen ist es kaum möglich, in den Markt einzutreten. Die kundenorientierte Dynamik ist gering.
- Einer Vielzahl von grossen und kleinen **Unternehmen**; es dominieren die kommunalen Unternehmen. Die Stellung der Verkehrsunternehmen ist im gegebenen Rechtsrahmen stark, jene der kommunalen Aufgabenträger schwach. Es fehlt eine klare Unterscheidung zwischen der Angebotsdefinition des Verkehrsbestellers und den Produktionsaufgaben der Verkehrsunternehmen.
- Es besteht ein unübersichtliches System staatlicher **Ausgleichszahlungen** und Förderungen an die Verkehrsunternehmen. Viele Fördermittel fliessen ohne klaren Leistungsauftrag pauschal an die Verkehrsunternehmen. Neben der Investitionsförderung fehlen Mittel zur Förderung von Verkehrsleistungen.
- In Städten besteht ein hoher **Subventionsbedarf** von kommunaler Seite; jährlich fließen rund 15-20 Mrd. DM an den öffentlichen Personennahverkehr. Die Kosten werden nur zu 45% durch Fahrgeldeinnahmen gedeckt.
- Die Liberalisierung des Energiemarktes hat zur Folge, dass die **Querfinanzierung** von den kommunalen Energiebetrieben hinüber zum kommunalen öffentlichen Verkehr nicht mehr gewährleistet ist.

Ab 1. Januar 1996 wurde der öffentliche **Personennahverkehr** regionalisiert. Die Länder übernahmen damit die Verantwortung und erhalten Finanzmittel (über 12 Mrd. DM im Jahre 1997). Es wurden Landesnahverkehrsgesetze geschaffen. Zum Teil wurden Kompetenzen an Landkreise und kreisfreie Städte abgetreten. In einigen Fällen wurden Verkehrsverbünde oder Zweckverbände als Leistungsbesteller geschaffen. Das Bestellprinzip und der Wettbewerb führten bereits zu qualitativen und

quantitativen Verbesserungen im Personennahverkehr. In einem umfassenden Modellprojekt „Integraler Taktfahrplan“ in Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz förderte der Bund entsprechende Planungen. Vorbild war das schweizerische Konzept Bahn 2000 (siehe ÖPNV-Bericht 1999: 42). Insgesamt konnten in den neunziger Jahren die Fahrleistungen des öffentlichen Schienennahverkehrs stark erhöht werden (ca. 40%).

**Tabelle 5.1: Landesregelungen SPNV-Aufgabenträgerschaft**

<i>SPNV-Aufgabenträger und Regelung</i>	<i>Bundesland</i>
A) Kommunale Ebene; kommunale Gebietskörperschaft bzw. Zusammenschluss	Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz, Berlin, Bremen, Hamburg
B) Land; befristete Regelung mit anschließender Übertragung auf Zusammenschlüsse kommunaler Aufgabenträger	Sachsen
C) Land; Prüfung von Voraussetzungen für die Übertragung an kommunale Aufgabenträger	Niedersachsen, Sachsen-Anhalt
D) Land; Möglichkeit einer Übertragung der Zuständigkeit von bestimmten Teilräumen	Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland
E) Land; Möglichkeit einer Übertragung nicht vorgesehen	Bayern, Schleswig-Holstein, Thüringen

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung geht davon aus, dass die **Stadt** der Zukunft eine Stadt der kurzen Wege ist. Die Städte sollen reurbanisiert werden. Der öffentliche Nahverkehr und die Bahnverbindungen sollen verbessert werden. Der Versuch, eine gemeinsame Perspektive für Siedlungsentwicklung und Verkehr zu finden, ist aber nicht neu. Berlin zu Beginn des 20. Jahrhunderts kann als Musterbeispiel einer integrierten Planung mit einem grosszügig angelegten S- und U-Bahnsystem gelten. Im Gegensatz zu damals sind die Zusammenhänge zwischen Raumdichte und Verkehrsverbindungen viel komplexer geworden. Auch in Berlin reicht allein das gute öffentliche Angebot nicht aus, um den Automobilverkehr zu reduzieren. Sehr stark haben sich auch die Lebensstile und Milieus gewandelt, vor allem nach der Wiedervereinigung. Aus der Sicht der Wissenschaft ist die Abwanderung in die peripheren Zonen nicht so stark wie häufig angenommen. In Berlin besteht aber die Tendenz, dass die soziale Schere zwischen einzelnen Stadtbezirken weiter vergrössert werde (Hesse 1999).

**Berlin** ist Mitglied des Klimabündnisses europäischer Städte. Die zunehmenden CO<sub>2</sub>-Emissionen und die politischen Entscheidungen zu den Grenzwerten für die Ozonbelastung bestimmen die Verkehrsdiskussionen im Land Berlin und die Auseinandersetzungen um den Tiergartentunnel, den Ausbau der Stadtautobahn sowie die Parkraumbewirtschaftung und die Ausgestaltung des öffentlichen Personenverkehrs. Verkehrspolitisch steht Berlin gemeinsam mit dem Land Brandenburg vor der Herausforderung, die Auswirkungen eines plötzlich einsetzenden Integrationsprozesses zu bewältigen und bei der Steuerung der Raumstruktur und der Verkehrskonzeption in Berlin-Brandenburg den Bedürfnissen der Menschen sowie den Erfordernissen von Wirtschaft, Handel und Gewerbe gerecht zu werden. Berlin hat gute Voraussetzungen für eine autoarme Stadt, da noch relativ viel Raum für den Ausbau des öffentlichen Verkehrs vorhanden ist. Das Schienennetz ist schon heute gut, Mängel gibt es vor allem bei der Feinverteilung. Die relativ grosszügigen Verkehrsanlagen haben aber auch zur Folge, dass noch weitgehend gebührenfrei parkiert werden

kann. Ausserdem ist die Stausituation weniger dramatisch als in vielen anderen Städten.

Die Berliner Akteure im Verkehrsbereich führen seit der Wiedervereinigung eine Diskussion über die Verkehrskonzeptionen in der Stadt. Die Einwände der Berliner Bürger wurden bisher kaum berücksichtigt (Mediation GmbH Berlin 1996: 14). Es wird auf das Hauptstadtsyndrom aufmerksam gemacht. Die Hauptstadtfunktion sei überbewertet und die Verkehrsplanung überdimensioniert betrieben worden. Die **Akzeptanzbeschaffung** wurde in erster Linie in den folgenden Gremien versucht:

- 1991 wurde das **Stadtforum** eingerichtet; dieses tagte zirka 12mal jährlich. Alle Interessierten waren zur Beteiligung eingeladen. Es bestand eine Lenkungsgruppe. Alle drei Monate erschien ein Journal.
- 1992 wurde die Berliner **Verkehrswerkstatt** initiiert. Sie war vor allem auf Veranstaltungsreihen angelegt und wenig geeignet zur Entwicklung neuer Lösungen.
- Seit 1994 werden die **Plattformen Wirtschaftsverkehr** organisiert. Ziel ist es unter Einbezug aller relevanter Interessen vor Ort Lösungen für eine günstige Abwicklung des Wirtschaftsverkehrs zu erarbeiten. Moderiert wird die Veranstaltung von einer Consult-Gesellschaft. Die Kooperation ist nicht bindend. Die wesentliche Steuerung liegt in der Hand der Betriebe.
- Seit 1996 finden **Werkstattgespräche** zur zukünftigen Entwicklung des öffentlichen Nahverkehrs statt. Es ist ein Informationsaustausch zwischen Experten, Verkehrsunternehmen und der Öffentlichkeit.

Die formelle Abfolge des deutschen **Planungssystems** ist mit jenem in der Schweiz vergleichbar, ausser dass im Raum Berlin die beiden Länder enger zusammenarbeiten: Raumordnung des Bundes, gemeinsame Landesplanung Berlin/Brandenburg, gemeinsame Regionalplanung, Flächennutzungsplan, Stadtentwicklungsplanung, Bereichsentwicklungsplanung, städtebauliche Rahmenplanung, Bebauungsplanung, Baugenehmigungsverfahren. Bisher war die Senatsverwaltung für Verkehr, Bauen und Wohnen sehr konservativ von der CDU bestimmt. Umwelt und Stadtentwicklung verhält sich progressiver, dies allerdings nicht erst seit diese Senatsverwaltung von der SPD geführt wird. Seit 1999 sind die beiden Senatsverwaltungen vereinigt.

Seit der Wiedervereinigung wurde in **Berlin** ein neues Verkehrssystem aufgebaut. 1995 wurden die Grundlagen zum Plan vorgelegt: Das „Verkehrspolitische Strukturkonzept 1995“. Weitere Grundlagen sind der Bundesverkehrswegeplan und der Flächennutzungsplan. Im Vergleich mit anderen deutschen Städten verfügt Berlin über eine relativ hochwertige Verkehrsinfrastruktur. Dennoch gibt es Mängel, die insbesondere auf unterschiedliche Ausbaustrategien in West und Ost zurückzuführen sind. So standen sich ein relativ dichtes U-Bahn-Netz ohne Strassenbahn im Westteil einem sehr dünnen U-Bahn-Netz mit vielen Strassenbahnlinien im Ostteil gegenüber. Das Umsetzungskonzept konzentriert sich deshalb auf die Verknüpfung der Verkehrsträger. Der öffentliche Verkehr wird weiter ausgebaut. Die früheren Visionen und die Aufbruchstimmung (Boomtown, Mieterstadt, Bevölkerungszuwachs) sind nun aber einer gewissen Katerstimmung und Ernüchterung gewichen. Die Ziele 1995 waren:

- Befriedigung der **Verkehrsbedürfnisse** und **Mobilitätschancen** für Alle; Reduktion des Pkw-Verkehrs im Innenstadtring auf 65% der damaligen Werte und Modal-Split zwischen öffentlichem Verkehr und motorisiertem Individualverkehr von 80:20.

- Stadtstruktur der **kurzen Wege** muss unnötigen Verkehr vermeiden; Ausbau umweltverträglicher Verkehrsmittel.
- Entlastung für Gebiete mit hohen **Umweltbelastungen**; Umsetzung der Klimaschutzstrategien.
- Förderung des **Schienenverkehrs** hat gegenüber Ausbau Strassennetz Vorrang.
- Entlastung der Innenstadt vom **Durchgangsverkehr**.
- Förderung der Eisenbahn im **Fernverkehr**, und nicht Strassen- und Flugverkehr.
- Schliessung der Innenstadt-**Flughäfen** nach Realisierung eines neuen Flughafens.
- Umlagerung des **Güterverkehrs** auf Schiene und Wasser; Güterverteilzentren.
- Ausbau **Wasserstrassen** und der entsprechenden Güterverteilzentren.

Der **Stadtentwicklungsplan** mit Perspektiven bis 2010 und 2015 sollte mehr sein als ein Verkehrsplan. Es gab aber eine Kluft zwischen den Leitvorstellungen und den Details. Es wurden sogar Haltestellen besprochen. Ende 1995 war ausserdem eine Wahlkampfphase. Es wurde die Kommunikation mit Umweltorganisationen in einem Mediationsverfahren angeregt. Brandenburg bzw. die dortige SPD-Regierung ist stark infrastrukturorientiert, während die Stadt Berlin eher den Verkehr vermindern möchte. Es wurde eine gemeinsame Landesplanung eingerichtet, nachdem die eigentliche Zusammenlegung von Brandenburg und Berlin scheiterte.

1996 wurde der **Verkehrsentwicklungsplan** ernsthaft angegangen. Es wurden verwaltungsinterne Arbeitsgruppen gebildet und ein Beirat mit NGOs, Agenda-21-Gruppen, internationale Verkehrsplaner, die Industrie- und Handelskammer, Vertreter der Wirtschaft und des öV. Die Autoverbände waren nur an einzelnen Sitzungen beteiligt. Zuerst gab es eine kritische Anlaufphase, weil die Interna des Beirates nicht an die Öffentlichkeit sollten. NGOs bevorzugten aber die Öffentlichkeit. Mit Hilfe des Umweltbundesamtes konnten die internen Konflikte überwunden werden. In Berlin gibt es über 20 verkehrsökologische Gruppen. Der Prozess dauerte von 1997 bis 1998, alle 2 Monate fanden Workshops à ein bis zwei Tage statt. Es wurden Schwerpunkte gesetzt, der Prozess war gut strukturiert. Es wurden Szenarien von business-as-usual bis Nachhaltigkeit entwickelt. Auch Vertreter aus anderen Städten wurden eingeladen. Externe Büros führten Aufträge aus. Die Ziele waren innovativ, sie wurden auf Indikatoren heruntergebrochen. Der Zwischenbericht hätte eigentlich ans Parlament gehen sollen, aber der Prozess wurde von den Verkehrsleuten in der Senatsverwaltung gestoppt. Die Broschüre „Verkehrskonzept für Berlin“ ist keine Gemeinschaftsarbeit, sondern wurde von der Senatsverwaltung für Verkehr im Alleingang herausgegeben. Der Schritt der Zielüberprüfung blieb offen. Somit fühlten sich die NGOs nicht mehr an das Stillhalteabkommen gebunden und gingen an die Öffentlichkeit. Es gab breite Reaktionen. Die von den Verkehrsleuten eingeschlagene Strategie erwies sich als Bumerang.

Die Enquête-Kommission „Zukunftsfähiges Berlin“ lud die NGOs zu einer Aussprache ein. Der bisher geschlossene Prozess wurde somit an die Öffentlichkeit und sogar ins Parlament getragen. Dadurch wurde der Verkehrsplan in den Koalitionsverhandlungen von 1999 in der politischen Agenda wieder nach oben gesetzt. Die Kommission unterstützte die progressive Haltung der NGOs. Ausserdem wurden die beiden Kontrahenten in der Senatsverwaltung, Bauen, Wohnen, Verkehr bzw. Umwelt, Stadtentwicklung, zusammengelegt. Nun wird ein neuer Beirat geschaffen, zusammen mit der Wissenschaft. Der Prozess soll wieder in moderierter Form aufgenommen werden. Der Schwerpunkt liegt bei Nachhaltigkeit und Querschnittsfunktionen. Daneben wurde ein Forum Verkehr geschaffen mit wichtigen Personen. Auch

die Enquete-Kommission führt ihre Arbeit fort. Man erhofft sich eine bessere **Akzeptanzbeschaffung**. Die obersten Zuhörer des Prozess sind die Ämter der Senatsverwaltung.

Auch verwaltungsintern wurde wieder eine **Projektgruppe** geschaffen. Auf Fachebene ist die Zusammenarbeit gut. Konflikte gibt es eher auf der politischen Ebene. Auch der Prozess von 1998 wurde nicht von der Verwaltung gestoppt, sondern auf politischer Ebene. Die Autoclubs in Berlin agieren relativ zurückhaltend, sie bevorzugen technische Massnahmen und Telematik. Public-Private-Partnership kommt nur sehr selten vor. Road Pricing wird praktisch nicht diskutiert, nicht zuletzt weil Berlin an sich kein Verkehrsproblem hat. Der öffentliche Verkehr hat noch immer eine gute Qualität, „nur weiss das niemand“. Es sei immer wieder erstaunlich, wie Gäste das Angebot gut finden, während die Berliner dies noch nicht gemerkt haben und weiterhin Autofahren. Es gibt kaum eine Stadt mit so vielen freien Parkplätzen. Hinzu kommt, dass die Preisaufschläge beim öffentlichen Verkehr vor allem den Berlinern auffallen. Für eine Grosstadt wie Berlin liegen die Preise für den öffentlichen Verkehr aber durchaus im Rahmen.

Trotz der grossen Investitionen hat die Nachfrage im öffentlichen Personennahverkehr der Berliner Verkehrsbetriebe zwischen 1993 und 1997 abgenommen. Die U- und S-Bahnen haben leicht zugelegt. Insgesamt waren die letzten Jahre gekennzeichnet durch stagnierende Einwohnerzahlen, abnehmende Beschäftigtenzahlen und Abwanderungen von Bewohnern und Arbeitsplätzen an die Ränder des Grossraums Berlin.

**Tabelle 5.2: Strassen- und öV-Investitionen in Berlin (in Mio. DM)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Strassen	377	486	568	648	655	650	563	480
öV	453	584	785	659	735	671	689	707
öV des Bundes	ca. 330	ca. 330	ca. 330	ca. 330	715	821	1189	777

Quelle: Verkehrskonzept für Berlin, 1999: 13-16

Die Entwicklung des **Stadtentwicklungsplanes** Verkehr konkretisierte die Planung des Flächennutzungsplanes von Berlin und trägt den Anliegen nach einer weiteren öffentlichen Diskussion Rechnung. Daran beteiligt waren die Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie. Bisher trugen die „Verkehrsplanung für Berlin: Materialien zum Stadtentwicklungsplan Verkehr“ 1995 und das „Verkehrspolitische Strukturkonzept Berlin“ 1995 nicht zu einer einvernehmlichen Planung bei. Letzteres legte viel Wert auf die „Stadt der kurzen Wege“ und gleichwertige Mobilitätschancen. Eine Vielzahl von S- und U-Bahnlinien galt es nach Brandenburg zu verlängern. Im Rahmen der europäischen TEN-Projekte sah man Berlin als eine wichtige wirtschaftliche Drehscheibe zwischen West- und Osteuropa. Mitte der neunziger Jahre wurde noch von relativ grosszügigen Wachstumsprognosen ausgegangen. Im Zusammenhang mit der Diskussion zum Bundesverkehrswegeplan hat sich der Senat und die Bahn für ein zukunftsweisendes Eisenbahnkonzept eingesetzt. Dieses Konzept soll Berlin wieder zu einem Knotenpunkt im nationalen und internationalen Bahnhochgeschwindigkeitsnetz machen.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (seit 1999 zusammengelegt aus Bauen, Wohnen, Verkehr und Umweltschutz) und das Landesministerium für Stadt-

entwicklung Brandenburg haben gemeinsam ein integriertes **Güterverkehrskonzept** ausgearbeitet. Als logistische Zentren dienen die Güterverkehrszentren Wustermark (Schiene, Wasser, Strasse), Grossbeeren (Schiene, Strasse) und Freienbrink (Schiene, Strasse). Erschliessung und Bau sind heute so weit fortgeschritten, dass sich mehrere Investoren angesiedelt haben und weitere in Kürze ihren Betrieb aufnehmen werden. Die öffentliche Hand beteiligt sich zum Teil als „mitwirkungsbereiter Eigentümer“ (Verkehrskonzept für Berlin, 1999: 82). Von diesen grossen Umschlagplätzen gehen die Güter weiter zu sogenannten Güterverkehrssubzentren. Ausserdem haben die Berliner Senatsverwaltung und die Industrie- und Handelskammer zu Berlin gemeinsam die Plattform Wirtschaftsverkehr geschaffen, um Güterverteilkonzepte in der Innenstadt zu erstellen. An den moderierten Diskussionsforen in verschiedenen Ladenzonen nahmen die relevanten Interessengruppen teil. Das Transportgewerbe zeigte sich etwas „kooperationsscheu“, trotzdem konnten einigermassen befriedigende Lösungen gefunden werden (Integriertes Güterverkehrskonzept Berlin-Brandenburg, 1999). Diese Diskussionen waren natürlich beeinflusst durch die generellen Wachstumserwartungen betreffend Güterverkehr in Deutschland.

Eine andere Studie, erstellt vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, ging von etwas weniger optimistischen Zahlen aus. In Berlin macht der Anteil des Wirtschaftsverkehrs 30-40% aus. Hinzu kam die Tatsache, dass der „Verkehrsinfarkt“ in Berlin auf sich warten liess; die Verkehrsinfrastruktur hat aus historischen Gründen noch relativ viel Kapazität.

**Tabelle 5.3: Güterverkehrsaufkommen Berlin (BN) und Brandenburg (BB) 1992/2010 (in 1000t und %-Anteil)**

	<i>Stand 1992</i>	<i>Prognose 2010</i>
<i>Eisenbahn BN</i>	8'549 (40%)	17'843 (29%)
<i>BB</i>	33'484 (72%)	53'485 (44%)
<i>Binnenschiff BN</i>	7'500 (20%)	10'634 (17%)
<i>BB</i>	4'500 (10%)	20'101 (17%)
<i>Strassenfernverkehr BN</i>	10'178 (40%)	33'284 (54%)
<i>BB</i>	8'384 (18%)	48'401 (40%)
<i>Total BN</i>	27'341 (100%)	61'761 (100%)
<i>BB</i>	46'368 (100%)	121'987 (100%)

Quelle: IVB Dornier 1993, aus Hesse 1998: 192-193

Das Land Berlin baut eine **Verkehrsmanagementzentrale** im Rahmen einer Public-Private-Partnership auf, mit dem Ziel, Verkehrsteilnehmer dynamisch und intermodal über die Verkehrssituation informieren zu können. Der Kunde kann so die nötigen Informationen über das Strassen- und das öV-Netz über Fernsehen, Rundfunk, Internet und Handy abrufen. Die Betreibergesellschaft der Verkehrsmanagementzentrale wird parallel dazu in eigener wirtschaftlicher Verantwortung eine Reihe von Mobilitätsdiensten für private Nachfrager entwickeln. Letztlich geht es darum, dass der Kunde je nach Auslastung und Verkehrsbedingungen seine Reise im Raum Berlin individuell zusammenstellen und die Verkehrsmittel optimal kombinieren kann.

In Berlin bestehen folgende **Konsens- und Konfliktlinien** (Mediation GmbH 1996: 189):

- Konsens ist zu erreichen bei der Verkehrsvermeidung durch koordinierte Planung, Förderung des öffentlichen Verkehrs, Förderung des Wirtschaftsverkehrs und Parkraumbewirtschaftung.
- Konflikte bestehen bei der Umsetzung einzelner Verkehrsprojekte, Restriktionen gegen den Individualverkehr in der Innenstadt und Dienstleistungszentren, der Mittelverteilung aus Lenkungsabgaben, der Verkehrsoptimierung und der Verbesserung des Strassennetzes.

Im Agglomerationsbereich sind die folgenden **Akteure** wichtig:

- **Beirat Wirtschaftsverkehr** (politische Empfehlungen)
- **Forschungsinstitute** TU Berlin, Daimler Benz, IVB Dornier, DIW, DIFU.
- **Verkehrsökologische Gruppen** wie ADFC (Velo), Umkehr, BUND, VCD und Bürgerinitiativen.
- **Verkehrsbetriebe** wie DB, S-Bahn und Berliner Verkehrsgesellschaft BVG.
- **Polizei.**
- **Gewerkschaften.**
- **Fahrgastverbände** wie IGEB und ProBahn Potsdam.
- **Mobilitätsanbieter** wie Taxivereinigungen und StattAuto CarSharing.
- **Automobilverband** ADAC.
- **Industrie- und Handelsgewerbe** wie AG City, Fuhrunternehmen und Industrie- und Handelskammer.
- **Stadtentwicklungs-, Umwelt- und Verkehrsverwaltungen.**
- **Fraktionen** des Abgeordnetenhauses (Grüne, SPD, CDU, PDS)
- Bürgermeister der **Bezirke.**

Relativ gut organisiert sind die Interessen der **Benutzer** des öffentlichen Verkehrs; sie werden öfters bei der Entwicklung von Lösungen miteinbezogen. Generell wird in Berlin ein Modal Split von 80 zu 20 angestrebt. Diese Zahl wird von fast allen politischen Parteien unterstützt oder zumindest akzeptiert (Mediation GmbH 1996: 56). Umweltgruppen beklagen die Autolastigkeit der deutschen Verkehrspolitik; die SPD sei überhaupt wenig aktiv in der Verkehrspolitik. Die Bürgeranliegen würden z.T. falsch interpretiert. Der Bürger sei weniger autofixiert als mancher Politiker annehme. Am Beispiel Kassel (Abwahl einer relativ umweltfreundlichen SPD-Regierung) wird dargelegt, dass die etablierten Parteien zu stark Angst vor Wählerverlusten hätten. Im Berlin werde kaum zur Kenntnis genommen, dass 50% der Haushalte kein Auto hat und die Hälfte der Autofahrer eine Wende in der Verkehrspolitik befürworten. Hinzu kommt ein grosser Einfluss der Baulobby, die zwar nicht unbedingt Strassen, aber teure U-Bahnprojekte bauen wolle (Mediation GmbH 1996: 80).

Der **BUND** hat schon früh die Zusammenlegung der Senatsverwaltungen für Umwelt und Verkehr gefordert. Hier waren sich BUND und ADAC relativ nahe. Auch der **ADAC** beklagte, dass gute Ideen im „Bermuda-Dreieck“ Verkehrssenat, Bausenat und Umweltsenat verschwinden würden. Er plädiert deshalb für die Einrichtung einer Verkehrs GmbH mit weitreichenden planerischen und ordnungspolitischen Befugnissen. Das Ziel eines 80 zu 20 Modal Split ist für den ADAC zu hoch gegriffen, wird aber grundsätzlich toleriert. Schon ein Modal Split von 60 zu 40 wäre ein Erfolg (Mediation GmbH 1996: 73). Der ADAC verfolgt den Grundsatz, dass jene, die Autofahren müssen, dies auch weiter tun können und jene die nicht Autofahren müssen, zum Umsteigen bewegt werden sollen. Er setzt auf die persönliche Einsicht



der Autobenutzer. Parallelfahrten zu S- und U-Bahnstrecken sollen vermieden werden. Jedoch sei der Freizeit- und Wirtschaftsverkehr auf der Strasse sinnvoll und notwendig. Der ADAC sieht die wirksamste Massnahme zur Förderung des Umsteigens im Ausbau und Verbesserung des öffentlichen Verkehrs. Trotzdem sollen Dienstleistungszentren wie der Potsdamer Platz mit dem Auto erreichbar bleiben. In eine ähnliche Richtung gehen Gewerbe- und Handelsinteressen; sie legen grossen Wert auf die Gewährleistung des Wirtschaftsverkehrs (Mediation GmbH 1996: 46).

Allgemein zeigte sich, dass relativ offene Planungsprozesse unter Einbezug weiterer Interessenskreise schlecht mit den formellen Verwaltungs- und Politikabläufen verknüpft waren. Häufig fühlten sich die Entscheidungsträger nicht an die Arbeiten der Verkehrsforen gebunden. Hinzu kommt, dass Automobil- und Wirtschaftsinteressen eher kritisch gegenüber den offenen Planungsprozessen eingestellt waren, weil ihre Interessen nach eigenen Aussagen recht gut von der Politik berücksichtigt werden. Bei City-Logistik-Konzepten bzw. deren Pilotversuchen (v.a. in Freiburg, Kassel, Ulm und Bremen) engagierte sich die Bundesvereinigung Logistik (BVL) e.V. Relativ weit ging das City-Logistik-Programm des Landes Nordrhein-Westfalen von 1995-1999 in 20 Regionen. Es wurde ca. 20 Gemeinden oder kommunale Zusammenschlüsse nach Ausschreibung durch das Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport ausgewählt. Die Projekte wurden auf der Basis von *Public-Private Partnership* durchgeführt und mit Mitteln des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GVFG) mit 50 Mio. DM gefördert.

**Schlussfolgerung:** In der nachhaltigen Agglomerationspolitik gibt es eine Diskrepanz zwischen den z.T. sehr offenen Politikformulierungsprozessen unter Teilnahme verschiedenster Interessengruppen und Verwaltungsstellen und den letztlich politisch geprägten Entscheidungen in Exekutive und Legislative. Verbesserungsfähig sind drei Kooperationsbeziehungen: Stadt/Unternehmen, Stadt/Gemeinden und Unternehmen/Unternehmen. Die sog. Güterverkehrsrunden war zwar z.T. aufwendig, haben sich aber mehr oder weniger bewährt. Verknüpfung offene Prozess mit herkömmlichen, stark reglementierten Entscheidungsprozesse fehlt.

### 5.5.2 Kombinierte Verkehr und Terminals

Das deutsche Verständnis des **kombinierten Verkehrs** umfasst folgende Punkte:

- Eine Kombination von Verkehrsträgern bietet den Kunden durchgehende **Transport- und Logistikketten** an.
- Das Sendegut verbleibt im **Transportgefäss**.
- Die jeweiligen **Systemstärken** werden effizient verzahnt.

Güterverkehrszentren (GVZ) sind grosse Umschlagplätze für den Fern-, Nah- und Cityverkehr vor den Toren grosser Städte. Sie verknüpfen die Verkehrsträger Schiene, Strasse und/oder Wasserwege. Herzstück ist die Umschlaganlage des kombinierten Ladeverkehrs. Die DB Umschlagbahnhöfe (40 Terminals) leisten über 2 Mio. Umschläge pro Jahr. An 15 weiteren Standorten laufen Planungen für den Neu- und Ausbau von Terminals. Dafür wurde ein Investitionsprogramm 2010 geschaffen. Ausserdem gibt es 33 neue Frachtzentren der Post. Generell geht man davon aus, dass 25-30% der Güter „GVZ-kompatibel“ sind. Im Kern liegt die Funktion der GVZ darin, den Übergang zwischen den Verkehrsträgern oder zwischen Nah- und Fernverkehr zu optimieren, Dienstleistungen für mehrere Unternehmen bzw. die störende Nutzung Güterverkehr an einem Standort zu konzentrieren (Hesse 1998: 115).

Hesse (1997: 159-163) spricht von **Güterverkehrszentren**, wenn sie multimodal, multifunktional und überbetrieblich sind. Es gebe in Deutschland nicht viele Erfah-

rungen. Existierende Beispiele wie Bremen seien nicht unbedingt auf andere Räume übertragbar (Hafennähe, massive Subventionen). Gerade in Städten müssten bestehende Anlagen, die eine ähnliche Funktion erfüllen, vermehrt berücksichtigt werden; nicht immer ist es sinnvoll, neue Anlagen zu bauen. Defizite der bisherigen GVZ-Konzeptionen wie insgesamt im kombinierten Ladungsverkehr (KLV) sind das weitmaschige Netz der Standorte, die unattraktiv langen Anfahrten sowie die Orientierung auf den Lkw im Vor- und Nachlauf. Eisenbahnflächen müssen von den Gemeinden planungsrechtlich als Verkehrsflächen gesichert werden. In den meisten mittleren Grosstädten und kleineren Städten besteht konkreter Handlungsbedarf zur Minderung städtebaulicher Belastungen durch Güter- und Wirtschaftsverkehr, ohne dass dort entsprechende Nachfrage- oder Flächenpotentiale für Güterverteilzentren gegeben wären.

Unter den Triebkräften in die Richtung von Güterverteilkonzepten sind zwei wichtige Aspekte zu unterscheiden: zum einen die Standortstrategien von Unternehmen aus dem Handel sowie Speditions- und Logistikbereich, die im Zuge ihrer Restrukturierungen auch dezidiert Standortentscheidungen treffen und damit das Raumgefüge ändern. Zum anderen gibt es Vorleistungen der öffentlichen Infrastrukturpolitik in Form von Flächenausweisungen, Terminal- und Schnittstellenkonzepten (siehe GVZ-Masterplan der DB AG) oder Hafenentwicklungspläne und -investitionen. Die GVZ-Konzepte beziehen sich bevorzugt auf periphere Lagen, auf die Schnittstellen von Verkehrsnetzen. Wird der Verkehr zum Engpassfaktor der regionalen Entwicklung, richtet sich das Interesse von Industrie und Handel auf den Bau neuer Knotenpunkte, die eine reibungslose Verkehrsabwicklung gewährleisten. Damit fördern GVZ mittelfristig eine Zuspitzung der Nutzungskonflikte, auch an der ökologisch sensiblen Peripherie des Ballungsraumes. Deutschland tut sich offenbar schwerer mit den Marktbedingungen und der stark schwankenden Nachfrage nach Transportleistungen; dies haben „am Markt vorbei geplante“ Güterverkehrszentren und KV-Terminals gezeigt (Hesse 1998: 111). Ein weiteres Problem besteht darin, dass der Güter- und Personenverkehr noch weitgehend gemischt abgewickelt wird, d.h. der Güterverkehr muss warten und braucht zu viel Zeit.

Der **intermodale Verkehr** hat einen hohen Stellenwert bei der jetzigen Regierung. Das Ministerium fördert durch ordnungspolitische Massnahmen. Es sind bereits Erleichterungen für den kombinierten Verkehr in Kraft, z.B. 44 Tonnen statt nur 40 Tonnen für die Zufahrt zu Terminals, Ausnahmen vom Sonntag- und Nachtfahrverbot, steuerliche Vorteile. In Deutschland gibt es keine Betriebssubventionen an Terminals wie in der Schweiz. Deutschland subventioniert die Infrastruktur, bisher war dies auf die DB beschränkt, jetzt werden auch Dritte unterstützt. Die Terminals müssen einfach öffentlich zugänglich sein. Ein erster solcher Terminal war jener der BASF in Ludwigshafen. Mit den Subventionen will man auch die höheren Betriebskosten, wie Umschlag, Vor- und Nachlauf, etwas ausgleichen. Es ist eine Art Public-Private Partnership.

Die **Förderrichtlinie** kombinierter Verkehr besteht seit 15. März 1998 und erlaubt die Förderung Dritter (siehe BASF-Terminal in Ludwigshafen). Der Bund hat keine eigentliche Terminalkonzeption, sondern richtet sich nach dem Bedarf/Markt. Der Bund gewährt Zuwendungen für den Bau und Ausbau von Umschlaganlagen, sofern diese allen Nutzern zugänglich sind. Ein Anspruch besteht nicht. Die Bedingungen sind: Schiene/Wasser, Beratergremium prüft den Antrag, Verkehrsaufkommen in Region, Entscheidung der nachgeordneten Behörden wie die Eisenbahn- (Eisenbahnbundesamt) und Schifffahrtsbehörden (Wasser- und Schifffahrtsdirektion). Die Standorte ergeben sich aus den Marktbedürfnissen. Bisher blieb der Erfolg zum Teil

aus, nicht zuletzt weil sich die Bahn nicht entsprechend verhält. Sie hat hohe Preise und verrechnet Vollpreise für Leerfahrten. Der Bericht einer Arbeitsgruppe führte zu einem neuen Konzept: die Trassenpreise sollen gesenkt werden, um mehr Wettbewerb auf der Schiene zulassen zu können. Die Bewilligungsbehörden (Eisenbahn-Bundesamt, Wasser- und Schifffahrtsdirektion) stellen ein einheitliches Verfahren sicher. Trimodale Anlagen werden vorrangig berücksichtigt. Die Zuwendungen werden mindestens zu 20% als zinslose Darlehen und im übrigen als Baukostenzuschuss gezahlt. Voraussetzung der Förderung ist, dass eine Finanzierung durch privates Kapital nicht zur Wirtschaftlichkeit der Anlagen führt und eine geplante Umschlaganlage in einer Region liegt, für die das Terminalprogramm der deutschen KV-Anbieter Schiene, Strasse, Wasserstrasse einen Terminal vorsieht.

In einem internen Bericht zur Situation im kombinierten Verkehr wird festgehalten, dass ein neues Preissystem der DB Cargo ab Juni 1999 zu starken Rückgängen im nationalen kombinierten Verkehr (bis zu 40%) geführt habe. Eine neue Prognose sieht die Entwicklung bis 2010 bei 30 Mio. Tonnen statt bei 90 Mio. Tonnen. In Gesprächen mit Experten wurde festgestellt:

- Die wissenschaftliche Studie beziehe sich nicht auf die Mengen, die der Schiene aus einem verbesserten **Wettbewerb** noch zusätzlich zugeführt werden können.
- Der Wettbewerb durch Dritte ist unzureichend. Die Regionalbahnen seien zu stark abhängig vom Wohlwollen der DB Cargo. Die Rangierbahnhöfe seien nicht wettbewerbsneutral nutzbar und die **Trassenpreise** zu hoch.
- Die DB Cargo sei beim kombinierten Verkehr nicht kundenfreundlich: Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Transportgeschwindigkeit und Preise entsprechen nicht den **Marktanforderungen**. Ausserdem vernachlässige die DB Cargo die logistische Entwicklung in der Fläche.
- Die letzte **Finanzierungsvereinbarung** zwischen Bund und DB AG wurde im Juni 1997 abgeschlossen. Für einige Güterverteilzentren ergibt sich daraus eine Vermarktungsbehinderung.

Nordrhein-Westfalen wird neues **Umschlagszentrum**. Deutschland hat grosses Interesse am „Eisernen Rhein“ und an der Betuweline. Die rollende Landstrasse ist nicht wirtschaftlich, ausser bei natürlichen (Alpen) oder künstlichen Hindernissen (Ökopunkte). Die Zukunft liegt aber beim unbegleiteten kombinierten Verkehr. In Deutschland wurde vor vier Jahren die letzte rollende Landstrasse eingestellt. Ohne Subventionen kann die rollende Landstrasse nicht funktionieren. Bei den Containern wird der Binnencontainer kommen, der grösser ist und zwei Reihen Palette fassen kann. Der Seecontainer ist etwas kleiner. Ausserdem bestehen Ideen zu sogenannten Mega-Hubs, d.h. grosse Güterumschlagsplätze, die grosse Gütermengen auf Ganzzüge verladen können. Die Ganzzüge verkehren dann zwischen den anderen Güterverteilzentren. In Deutschland fehlt es an Logistik-Fachpersonen. Deshalb wurde eine Ausbildungsinitiative gestartet. Es wurden Experten zusammengerufen und ein Forschungsprojekt ausgeführt. Die Empfehlungen gehen an die Unternehmen und an andere Ministerien (Bildung).

In der Region **Berlin-Brandenburg** entstanden derartige Güterverteilzentren in Grossbeeren und Wustermark. Als Ergänzung zu den Güterverteilzentren wurde das Handelslogistikzentrum Freienbrink erstellt. Erschliessung und Bau sind heute so weit fortgeschritten, dass sich mehrere Investoren angesiedelt haben und weitere in Kürze ihren Betrieb aufnehmen werden. Das Integrierte Güterverkehrskonzept Berlin-Brandenburg wurde ein Modellprojekt und ist deshalb von der Expo 2000 als weltweites Projekt registriert worden. Güterverkehrssubzentren gibt es noch nicht

viele; eines ist in Neukölln/Treptow. Ein weiteres wird im Westhafen realisiert. Da die Hauptterminals noch nicht ausgelastet sind, ist auch die Realisierung der Subzentren im Verzug. Die Subzentren befinden sich mehr oder weniger an bisherigen Standorten. Früher kamen dort die nächtlichen Lkw-Flotten aus dem Westen an, zum Beispiel der grossen Kaufhäuser. Der Mehrwert vom geteilten Berlin wurde künstlich erzeugt. So wurden in Berlin Kaffee-Röstereien angesiedelt. Derartige Güterströme sind nun natürlich nicht mehr nötig. Berlin verfügte über 52 Güterbahnhöfe und Umschlagstandorte. Von diesen sollen acht bis zehn als moderne Subzentren erhalten bleiben.

Die regionalen Plattformen für den **Wirtschaftsverkehr** mit der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, die Industrie- und Handelskammer sowie die Gewerbetreibenden versuchen, entsprechende Konzepte möglichst mit den Güterverteilsubzentren zu verknüpfen. Man plant gemeinsam mit Brandenburg. Der Beirat Wirtschaftsverkehr wirkte von 1991 bis 1994. Darin waren die Industrie- und Handelskammer, Transportunternehmen und Experten vertreten. NGOs waren keine vertreten. Der Begriff der Agglomeration hat sich sehr früh durchgesetzt. 1995 ist die Länderfusion aber gescheitert. Trotzdem war es eine politische Weichenstellung, die Länderplanung wurde zusammengelegt. Vor 10 Jahren musste der Schwerpunkt auf den Wiederaufbau der Infrastruktur gelegt werden. Die Verlagerung der politischen Zielsetzungen in Richtung Nachhaltigkeit kam später. Von Umweltschutzgruppen und ökologischen Verkehrsgruppen werden die Güterverkehrspolitik und die Privatisierung der Bahnen kritisch beobachtet: Grundsätzlich wird die Bundes- wie die Stadtpolitik in dieser Hinsicht nicht abgelehnt, aber man zweifelt an der Zweckmässigkeit grosser Güterverteilzentren. Vielmehr sollten beispielsweise in Berlin die 50 stillgelegten Güterbahnhöfe reaktiviert werden.

Die **Wasserstrasse** zwischen Berlin und Hannover (Verkehrsprojekt Nr. 17) verfolgt das Ziel, den Berliner Raum mit den wichtigsten Nordseehäfen und den westlichen Industriezentren zu verbinden. In Berlin gehören das Nordtrasse und das Südtrasse zu diesem Grossprojekt. Das Nordtrasse soll irgendwann zwischen 2010 und 2012 fertig ausgebaut sein. Insgesamt müssen derzeit 14 von 44 Brücken angepasst werden (Verkehrskonzept für Berlin, 1999: 91). Der Ausbau der Wasserstrassen, v.a. jener des Südtrasses, sind ein Konfliktpunkt, zum einen weil das Gütervolumen nicht gross genug sei, zum anderen weil der Masterplan für Güterverteilzentren nicht mehr der tatsächlichen Standortwahl der Unternehmen entspreche. Hinzu kommt, dass sich die Schifffahrt benachteiligt fühlt. Beim Verteilzentrum Wustermark zum Beispiel ist der Wasserweg durch eine Autobahn vom Verladezentrum abgetrennt.

**Schlussfolgerung:** Abgesehen von einzelnen grossen Zufahrtsprojekten ist die Realisierung und Betrieb von Terminals kein Problem der politischen und öffentlichen Akzeptanz, sondern ein Problem des Marktes, der Betreiber und der Investoren. Als Hemmschuh ist eindeutig die Deutsche Bahn auszumachen. Von dritter Seite scheint das Interesse an Terminals gross zu sein. In Berlin kommt hinzu, dass die auf optimistischen Prognosedaten basierenden Grossterminals der tatsächlichen Entwicklung hinterher hinken; sie sind heute zu weit weg vom Stadtzentrum und das Güterverkehrswachstum blieb weit hinter den Erwartungen zurück.

### 5.5.3 Infrastrukturfinanzierung

Die Investitionsplanung stützt sich auf verschiedene Dokumente:

- Zur Zeit gilt noch der **Bundesverkehrswegeplan** 1992, welcher bis ins Jahr 2010 angelegt ist. Darin wird auf der Basis von Prognosen und Bewertungskriterien

das erforderliche Investitionsvolumen und die Finanzmittel für Ersatz und Erhaltung dargestellt. Geplante Neu- und Ausbauprojekte werden gesamtwirtschaftlich und ökologisch bewertet und nach Dringlichkeitsstufen eingeordnet. Es werden keine Festlegungen betreffend Finanzierung und Zeitplan getroffen. Der Plan 1992 ist mit 80-90 Mrd. DM erheblich unterfinanziert. Es wird eine Überarbeitung nötig werden.

- Der Bundesverkehrswegeplan ist Grundlage für die vom Parlament verabschiedeten **Bedarfspläne**; diese werden dem Bundesfernstrassenausbaugesetz und dem Bundesschienenwegeausbaugesetz beigelegt. Massnahmen in der Kategorie vordringlicher Bedarf sind gesetzlich anerkannt, allerdings unter dem Vorbehalt des Haushaltes.
- Auf der Basis der Bedarfspläne werden **Fünfjahrespläne** erstellt, die den Rahmen für die Baupläne darstellen. Die geltenden Fünfjahrespläne werden mit dem erstmals aufgestellten Investitionsprogramm 1999-2002 abgestimmt; das Investitionsprogramm wird als Übergangsinstrument zwischen dem alten und dem neuen Bundesverkehrswegeplan gesehen. Darin enthalten sind Massnahmen für rund 67 Mrd. DM.

Im April 1991 wurden die **Verkehrsprojekte Deutsche Einheit** beschlossen. Dieses spezielle Investitionsprogramm mit einem Volumen von 69 Mrd. DM umfasste neun Schienen-, sieben Autobahnprojekte und eine Wasserstrasse. Bis Ende 1999 wurden mehr als ein Drittel investiert, davon rund 58% in Schienenprojekte. Für die Realisierung des Wasserstrassenprojektes war ursprünglich das Jahr 2003 vorgesehen. Eine Neuauflage ist nicht vorgesehen und wohl auch nicht nötig (Sachstandsbericht März 1999). Hingegen hat sich die Regierungskoalition auf ein anderes, spezielles Investitionsprogramm geeinigt, das sogenannte **Antistauprogramm**. Es hat ein Gesamtvolumen von 7.4 Mrd. DM. Davon entfallen 2.8 Mrd. DM auf die Schiene, 3.7 Mrd. DM auf die Strasse und 0.9 Mrd. DM auf die Wasser. Grundsätzlich soll das deutsche **Verkehrsnetz** ausgebaut werden (siehe Bericht der Bundesregierung über den öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit, 1999):

- zur Entwicklung der **neuen Bundesländer**,
- zur **Standortsicherung** in den alten Bundesländern,
- zur Schaffung neuer **Arbeitsplätze**,
- zur Erhaltung des Standortvorteils wegen der **zentraleuropäischen Lage**,
- zur Bewältigung der Hauptlast des **europäischen Transitverkehrs**.

Die Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 enthielt die Überarbeitung des **Bundesverkehrswegeplans** 1992, weil Verkehrsprognosen überholt waren und der Plan mit 80-90 Mrd. DM unterfinanziert war. Mit dem neuen Plan soll für die Länder und Regionen Planungssicherheit geschaffen werden. Das Investitionsprogramm 1999-2002 geht von einem Volumen von 67 Mrd. DM aus. Rund 31 Mrd. DM sind für Ersatz und Erhaltung der Infrastruktur vorgesehen; 15 Mrd. entfallen auf die Schiene, 14 Mrd. auf die Strassen und 2.6 Mrd. auf die Wasserstrassen. Hinzu kommen etwa 3-4 Mrd. aus den Eigenmitteln der DB AG. Eine Kommission „Verkehrsinfrastruktur“ arbeitet entsprechende Vorschläge aus. In der Koalitionsvereinbarung wird festgehalten, dass die Investitionen in Verkehrswege und Umschlagplätze in ein umfassendes Verkehrskonzept zur Umsetzung der ökonomischen und ökologischen Ziele zu integrieren sind. Zu den allgemeinen Haushaltsmitteln (63 Mrd. DM) kommen Mittel aus dem EFRE-Programm (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung) hinzu.

Zusätzlich kommen Investitionen aus dem **Antistauprogramm** 2003-2007 hinzu. Die Mittel kommen aus den ab 2003 verfügbaren Einnahmen aus der streckenbezogenen Autobahngebühr für Lkws, welche die heutige zeitbezogene Strassenbenutzungsgebühr (Eurovignette) ablösen soll. 2.8 Mrd. DM fließen in Schienenvorhaben (9 Projekte), 3.7 Mrd. in Strassenvorhaben (37 Projekte) und 900 Mio. DM in Wasserwegevorbau (5 Projekte). Die meisten Strassenprojekte (Ausbau, Lücken) liegen in den alten Bundesländern (Ruhrgebiet, Raum Stuttgart und Frankfurt). Die Schienenprojekte verteilen sich mehr oder weniger gleichmässig über das Land (siehe dazu das Investitionsprogramm für den Ausbau der Bundesschienenwege, Bundesfernstrassen und Bundeswasserstrassen in den Jahren 1999 bis 2002).

- Bei den **Bundesautobahnen** sind es überwiegend 4-spurige Strassen mit durchschnittlichen Verkehrsstärken von über 65'000 Fahrzeugen pro Tag, die auf sechs Spuren erweitert werden.
- Bei den **Schienen** sind die Kriterien eingeschränkte Geschwindigkeit wegen Bausubstanz, eingleisige Strecken mit hoher Zugbelegung, Lücken im Hochgeschwindigkeitsnetz sowie Engpässe in Rangierbahnhöfen und beim kombinierten Güterverkehr. Ähnliche Kriterien haben die Wasserstrassen (Bausubstanz, Schleusen, Wassertiefe).

Durch das Steueränderungsgesetz 1992 wurde das **Gemeindeverkehrsförderungsgesetz** (GVFG) nachhaltig geändert. Die Programmzuständigkeit der Länder wurde auf 80% des Mittelvolumens ausgeweitet und das Bundesprogramm auf 20% begrenzt mit zuwendungsfähigen Kosten von über 100 Mio. DM (Grossvorhaben in Verdichtungsräumen). Eine Vorgabe für die Aufteilung dieser Mittel zwischen dem öffentlichen Verkehr und dem kommunalen Strassenbau gibt es seit dieser Gesetzesänderung nicht mehr. Die Länder entscheiden eigenverantwortlich je nach regionalen Erfordernissen zugunsten des öffentlichen Personennahverkehrs oder des Strassenbaus. 1996 sah die Verteilung folgendermassen aus:

**Tabelle 5.4: Verteilung der GVFG-Mittel 1996**

<b>Bundesländer West einschliesslich DB AG</b>	<b>75.8%</b>	<b>4.75 Mrd. DM</b>
Länderprogramme West	80%	3.80 Mrd. DM
<b>Bundesländer Ost/Berlin einschliesslich DB AG</b>	<b>24.2%</b>	<b>1.52 Mrd. DM</b>
Länderprogramme Ost	80%	1.21 Mrd. DM
Bundesprogramm Schiene Ballungsräume	je 20%	1.25 Mrd. DM
<b>GVFG-Mittel total 1996</b>	<b>100%</b>	<b>6.27 Mrd. DM</b>

Mit der Regionalisierung des Schienennahverkehrs ab Januar 1996 kamen neben den GVFG-Mittel neue Mittel hinzu:

**Tabelle 5.5: Regionalisierungs-/GVFG-Mittel für die Länder (in Mrd. DM)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Reg.mittel</i>	8.8	12.1	12.1	12.4	12.7	13.0
<i>GVFG-Mittel</i>	6.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3
<i>Total</i>	15.1	15.4	15.4	15.7	16.0	16.3

Im Bundesschienenwegeausbaugesetz ist festgelegt, dass die vom Bund zur Verfügung gestellten Investitionsmittel für die Schienenwege der Eisenbahn des Bundes zu 20% dem Personenschienenverkehr dienen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bundesschienenwege überwiegend gemischt von Personenfern-, Güter- und Personennahverkehrszügen genutzt werden. Der laufende Fünfjahresplan für den Ausbau der Schienenwege des Bundes in den Jahren 1998 bis 2002 geht von einem Finanzierungsvolumen des Bundes in Höhe von 36 Mrd. DM aus. Der Anteil von 20%, der dem Schienenpersonennahverkehr dient, beträgt 7.2 Mrd. DM.

Am 14. Oktober 1999 setzte der Verkehrsminister die **Kommission** „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ ein. Sie hatte die Aufgabe, abschliessende Empfehlungen vorzulegen. Die Kommission bestand aus 12 Vertretern der Wirtschaft, der Bahn, der Wissenschaft, der Länder und der Automobilindustrie. Umweltschutzorganisationen waren keine vertreten. Die Kommission hörte Verbände, Gewerkschaften und Gebietskörperschaften an. Sie wurde durch einen externen Berater begleitet. Am 2. Februar 2000 legte die Kommission einen ersten Zwischenbericht vor, weil im Zusammenhang mit der Lkw-Gebühr kurzfristiger Handlungsbedarf bestand:

- Die **Verkehrsinfrastruktur** ist ein Schlüsselfaktor der deutschen Volkswirtschaft. Die Infrastruktur muss verbessert und ihre Substanz erhalten werden.
- Der Weg der **Entstaatlichung** der Bundesverkehrswege müsse konsequent fortgeführt werden. Die Bahnstrukturreform war ein erster wichtiger Schritt. Der Bund dürfe aber seinen Einfluss auf die Steuerung der Infrastrukturentwicklung nicht aufgeben.
- Die Kommission empfiehlt eine privatrechtlich organisierte **Finanzierungsgesellschaft** im Bereich der Bundesautobahnen zu gründen. Ihr sollte bereits ab 2001 die zweckgebundene Verwendung der Lkw-Gebühren zugeführt werden.
- Langfristig sollten **benutzungsabhängige Gebühren** für alle Kraftfahrzeuge und geeignete Strassenkategorien erhoben werden. Ihre Höhe sollte ausschliesslich an den Wegekosten gemessen werden. Die Internalisierung externer Kosten sollte über separate Instrumente erfolgen. Während die Mineralölsteuer zu einer dezierten Ökosteuern weiter entwickelt wird, sollten die Verkehrssteuern schrittweise abgebaut werden.
- Das Verfahren zur Einführung der **streckenabhängigen Lkw-Gebühr** sollte beschleunigt werden. Die Einführung ist auf Januar 2003 vorzusehen. Nach Berechnung der Wegekosten und den jetzt gültigen Kraftstoffsteuern kommt die Kommission auf eine Betrag von rund 25 Pfennig pro Kilometer je Fahrzeugkilometer. Diese sei vergleichbar mit den im europäischen Ausland erhobenen Mauten. Die durchschnittlichen Transportkosten würden sich um 10% erhöhen. Nach Abzug der Transaktionskosten würden Einnahmen von 4.8 Mrd. DM entstehen.
- Noch offen ist der staatliche Investitionsbedarf zugunsten der **DB AG** nach Erreichen hoher Produktivität und Wirtschaftlichkeit. Bei den Wasserwegen wurden keine vergleichbaren Ansätze für kurzfristige Schritte festgestellt.

Seitens der **Umweltschutzverbände** waren die Reaktionen auf die Empfehlungen der Kommission positiv. Industrie und Transportwirtschaft äusserten sich kritisch über die Höhe der Lkw-Gebühr. Für das Umweltbundesamt ist denkbar, alle Fahrzeuge über 3.5 Tonnen in die Abgabepflicht einzubeziehen, unterstützt aber die Begrenzung bei 12-Tonnen-Fahrzeugen. Hingegen ist das Amt der Ansicht, dass die Abgabe für alle Strassen gelten sollte und nicht nur für Bundesautobahnen. Bemes-

sungsgrundlage sollten die gefahrenen Kilometer sein. Für die Ermittlung der Abgabenhöhe formuliert das Umweltbundesamt folgende Ziele (internes Papier vom März 2000):

- **Kostenneutralität** gegenüber der Eurovignette.
- **Kostengleichheit** zwischen Strasse und Schiene.
- **Verlagerung** des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene.
- **Deckung** der Wegekosten.
- **Internalisierung** aller externen Kosten.

Der Abgabensatz für Sattelzüge und Zugfahrzeuge mit Anhänger, die den Emissionsanforderungen nach Euro-3 entsprechen, sollte zunächst bei 14 Pfennig pro Kilometer festgesetzt werden. Bis 2010 sollte der Ansatz auf 40 Pfennig pro Kilometer erhöht werden. Mit nach Umweltkriterien erhobenen Abgaben können weitere Steuererleichterungen (Kfz-Steuer) abgeschafft werden. Gleichzeitig mit der Abgabenerhebung sollten weitere Massnahmen zur Verlagerung des Strassengüterverkehrs eingeführt werden. Aus den Abgaben sollten keine neuen Strassen finanziert werden, allenfalls könnte das Geld für Strassen- und Lärmsanierungen verwendet werden. Nach den Vorstellungen des Umweltbundesamtes würden die Abgaben rund 7 Mrd. DM einbringen (internes Papier vom März 2000).

**Schlussfolgerung:** Nach dem Scheitern verschiedener Grossprojekte wird die Finanzierung von Infrastrukturbauten sehr kritisch unter die Lupe genommen. Die neue Regierung konnte hier sehr deutliche, neue Signale in Richtung mehr Nachhaltigkeit in der Verkehrspolitik setzen. Obwohl noch nicht alle Programme endgültig entschieden sind, wird deren Akzeptanz als relativ hoch eingeschätzt. Es wurden klare „win-win“ Situationen geschaffen: Umwelt- und Bahninteressen erhalten mehr für den öffentlichen Verkehr, Bund und Länder neue Einnahmenquellen, die Wirtschaft Bauaufträge und die Transportbranchen eine Verbesserung der Infrastruktur. Und bei der Öffentlichkeit wurde darauf geachtet, dass die Verwendung der Einnahmen verstanden wird und es zu keinen allzu einschneidenden Preiserhöhungen kommt.

## 5.6 Zusammenfassung und Variablenbewertung

In Deutschland scheint der Einfluss der Automobilindustrie und die angestrebte Einbindung der neuen Bundesländer eine nachhaltige Restrukturierung der Verkehrssysteme zu verzögern (Beuermann und Jäger 1996). Mitte der achtziger Jahre begann sich die deutsche Automobilindustrie relativ stark in europäischen Verkehrsforschungsprojekten zu engagieren; ein gewisser Druck übte die Waldsterbensdebatte aus. Dabei ging es in erster Linie um die Förderung neuer Technologien. Auch in Deutschland nahm der Anteil des Strassengüterverkehrs seit 1970 dramatisch zu, während Bahn- und Binnengewässerverkehr stabil blieben oder gar leicht zurückgingen (Walther 1996: 54). Bis in die siebziger Jahre hat sich die Bundespolitik fast ausschliesslich auf die Individualmotorisierung konzentriert. Auch die Besteuerung des Strassenverkehrs war in erster Linie eine allgemeine Einnahmequelle für Bund und Länder. Negative Wirkungen des Strukturwandels führten 1994 zur Bahnreform (Entschuldung, Privatisierung, Regionalisierung). Die Deutsche Bundesbahn sollte durch „interne“ Rationalisierungsmassnahmen konkurrenzfähig werden (Walther 1996: 70). Ähnlich wie in der Schweiz steht die Verkehrspolitik auch im Zeichen von ungelösten Vollzugsproblemen im Föderalismus; die deutschen Verkehrswegepläne basieren auf einer Normenhierarchie und sind bloss Entscheidungs Hilfen aufgrund des Finanzhilfegesetzes. Hier ist ein intensives Bargaining zwischen Kommunen,



Länder und Bund notwendig (vgl. Scharpf 1994). Die Bundespolitik strebt nicht nach einer Reduzierung des motorisierten Individual- und Güterverkehrs (z.B. Steuererlass für Transportunternehmer als Kompensation für Autobahngebühren); im Vordergrund steht die Wirtschafts- und Regionenförderung (Klenke 1995). Auch auf kommunaler Ebene scheint – im Vergleich mit Holland und der Schweiz – der Individualverkehr noch sehr stark zu dominieren (siehe Vergleich zwischen Zürich und Stuttgart in Görlitz 1995: 66-76; Stauproblematik in „Spiegel“ vom 13. Juli 1998).

Tabelle 5.6: Variablenbewertung für Deutschland

<i>unab. (X), abh. (Y) Variablen</i>	
<i>Umsetzung Nachhaltigkeit (Y1)</i>	<b>Investitionsausgleich</b> Schiene / Strasse (Infrastrukturprogramm 1999-2002, Antistauprogramm ab 2003); <b>Ökosteuer</b> umgesetzt, Lkw-Gebühr geplant
<i>Politisierungsgrad Nachhaltigkeit (Y2)</i>	Nachhaltigkeitskonzept wenig thematisiert, deshalb auch wenig politisiert; Lkw-Gebühr und Investitionsprogramme wenig politisiert; Ökosteuer über Medien und Länderwahlkampf politisiert
<i>Akzeptanz (Y3)</i>	geringe Akzeptanz für Massnahmen gegen den motorisierten Individualverkehr (Tempolimiten, Benzinpreiserhöhungen); relativ hohe Akzeptanz für Investitionsprogramme; geringe Akzeptanz öV-Angebote (hohe Preise, Management)
<i>Strategien (Y4)</i>	Verknüpfung von Verkehrsabgaben mit Infrastrukturinvestitionen, <b>Investitionsausgleich</b> Schiene / Strasse, weg von Länderschlüssel hin zu objektiven Subventionskriterien, <b>Selbstverpflichtung</b> Industrie
<i>Zeitpunkt (X1)</i>	Nachhaltigkeitskonzept relativ spät verankert (Umweltbericht 1994); Prioritäten bei Wirtschafts- und Sozialverträglichkeit (Aufbau Ost)
<i>Systematik (X2)</i>	Nachhaltigkeit in Rio-Bericht und Umweltbericht systematisch verankert; geringe Systematik im Verkehrsbereich
<i>Offenheit Formulierung (X3)</i>	relativ geschlossene Formulierungsprozesse für nationale Massnahmen; offene Formulierungsprozesse für Agglomerationskonzepte, aber geringe Einbindung; mit neuer Regierung besserer Zugang für NGOs
<i>„win-win“ Situation (X4)</i>	Selbstverpflichtung Automobil-/Mineralölindustrie, <b>Verknüpfung</b> Verkehrsabgaben / Infrastrukturinvestitionen / Sozialabgaben
<i>Sachlichkeit (X5)</i>	hohe Sachlichkeit auf administrativer Ebene; geringe Sachlichkeit und Rücksicht auf Wählerbasis auf politischer Ebene
<i>Lernorientierung (X6)</i>	gering und eher informell; zunehmend Kontakte zwischen Automobilindustrie, Ministerien, NGOs, kaum Evaluationen
<i>Ausgestaltung Lenkungsabgaben (X7)</i>	zweckgebunden; mehr zweckungebundene Mittel an Länder
<i>Verbote/Gebote (X8)</i>	eher restriktive Massnahmen; keine Vereinbarungen; stark ordopolitisch ausgerichtet
<i>Eingriff in Lebenswelt (X9)</i>	noch geringer Eingriff in Lebenswelt; nur geringe Zunahme der Konsumpreise durch Verkehrsabgaben; keine Chance für <b>Tempolimiten</b>
<i>„Inclusiveness“ (X10)</i>	eher umfassende Programme wie Terminalprogramm und Verknüpfung Investitionsprogramm / Antistauprogramm / Lkw-Abgaben / Agglomerationsverkehr
<i>Verknüpfung kurz- / langfristig (X11)</i>	v.a. kurz- und mittelfristige Massnahmen und Programme; ursprünglich langfristige Ziele nicht erreicht; <i>step-by-step approach</i> bei Verkehrsabgaben; Ablehnung kurzfristiger Massnahmen gegen den Sommersmog
<i>Problemlage (X12)</i>	<b>Aufbau Ost</b> mit hohen Infrastrukturinvestitionen; erwartete Zunahme des Ost-West-Verkehrs noch nicht eingesetzt; Stau im Westen; Spardruck
<i>Polit. Strukturen (X13)</i>	Vollzugsföderalismus; ausgeprägte <b>Rollenteilung</b> Regierung / Opposition; starke Länderregierungen schwanken zwischen Parteien- und Ländersolidarität
<i>Polit. Kultur (X14)</i>	auf <b>politische Parteien</b> ausgerichtet; Einfluss der Automobilindustrie; aktive Gruppen an der Basis und auf regionaler/lokaler Ebene

## 6 Fallstudie Niederlande

### 6.1 Verkehr und Umwelt

In den Niederlanden hat sich die Verkehrspolitik zunächst unabhängig von der Umweltschutzpolitik entwickelt, ging es doch erst einmal darum, die enorm hohe Nutzungs- und Bevölkerungsdichte verkehrstechnisch sinnvoll zu bewältigen. Sowohl die Strasseninfrastruktur wie die des öffentlichen Verkehrs erreichte in den siebziger Jahren und anfangs der achtziger Jahre einen im europäischen Vergleich hohen Standard (Gent und Nijkamp 1991; Rietveld und Wissen 1991). Die Umweltpolitik konzentrierte sich ab den achtziger Jahren auf die Industrie und die Energieerzeugung. Äussere Einflüsse wie eine Waldsterbensdebatte kannten die Niederlande kaum bzw. zu einem relativ späten Zeitpunkt. Die Ende der achtziger Jahre entstandenen fortschrittlichen Umweltschutzpläne entstanden vor allem auf Druck wissenschaftlicher Kreise und des Umweltministeriums (Straaten 1992; Hajer 1995). Es liegt in der holländischen politischen Tradition, dass Interessengruppen einen relativ leichten Zugang zu Beratungsorganen der Regierung haben und dort auch ernst genommen werden (Berg 1988; Anderweg und Irwin 1993; Gladdish 1991). Es erstaunt deshalb nicht, dass schon in den achtziger Jahren kooperative Forschungsprogramme unter Beteiligung verschiedener Ministerien, Umweltschutzorganisationen und Wirtschaftsorganisationen lanciert wurden. Die Ergebnisse und die daraus abgeleiteten Vereinbarungen fanden weitgehend Akzeptanz. Auseinandersetzungen um wissenschaftliche Daten wie in anderen europäischen Staaten kannte man in den Niederlanden kaum. Damit ist allerdings nicht gesagt, dass die holländische Verkehrs- und Umweltpolitik eine einzige Erfolgsstory ist - ganz im Gegenteil. Zu Beginn der Umsetzung der Umweltschutzprogramme ab 1985 war der Strassenverkehr noch weitgehend ausgenommen.

Zusammenfassend lässt sich folgende „Politikphilosophie“ bezüglich Verkehr und Umwelt ausmachen (siehe dazu auch VROM 1999):

- Es besteht ein starker Glaube, dass Umweltprobleme weitgehend mit **technischen Massnahmen** gelöst werden können.
- Die Regierung tendiert dazu, nicht das Verkehrsvolumen an sich in Frage zu stellen, sondern die Verteilung der Verkehrsmittel. Es sind deshalb auch keine konkreten Anzeichen erkennbar, dass das **Verkehrs-** vom **Wirtschaftswachstum** entkoppelt werden kann.
- Langfristig soll es letztlich darum gehen, dass ein Umweltministerium gar nicht mehr nötig ist, weil alle anderen **Ministerien** die ökologischen Kriterien genügend abdecken. In diese Richtung geht bereits die Reorganisation des Umweltrates, welcher nun zusammengelegt wurde mit dem Rat für Raumordnung.
- Ein relativ grosses Gewicht haben die **sozialen Massnahmen** wie Subventionen für umweltrelevante Organisationen und Projekte, Umwelterziehung in Schulen und öffentliche Informationskampagnen.
- Die Bedeutung des niederländischen **Transportsektors** und der Mainports hat die Regierung in Zugzwang gebracht. Es wird deshalb von einer speziellen Verantwortung gesprochen, eine Vorreiterfunktion betreffend Modernisierung und Logistik im Transportsektor zu übernehmen.

- Die Verkehrs- und Transportpläne sind stark auf die Verbindungen ins europäische „Hinterland“ und die **bessere Erreichbarkeit** grosser Agglomerationen ausgerichtet; der Infrastrukturausbau ist zentral.

Die Niederlande waren – ebenso wie andere Staaten auch – relativ erfolgreich bei der Reduktion der Schwefel-Emissionen. In den Niederlanden hat die Nutzung eigener Erdgasreserven wesentlich dazu beigetragen. Bei den VOC-Emissionen haben die Niederlande bereits Mitte der achtziger Jahre ein umfassendes Programm mit „freiwilligen“ Vereinbarungen eingeleitet. NOx- und CO<sub>2</sub>-Emissionen bilden in den Niederlanden das Hauptproblem der heutigen **Luftreinhaltepolitik**. Im Gegensatz zur Schweiz haben die Niederlande Schwerindustrie und eine emissionsreiche Elektrizitätsproduktion, d.h. der Anteil des Verkehrs an den Schadstoffemissionen war niedriger als in der Schweiz. Die Niederlande verfügen über ausgedehnte Industrie- und Raffinerieanlagen, d.h. das Augenmerk richtete sich zunächst hauptsächlich auf Luftschadstoffemissionen stationärer Quellen. Mobile Quellen wurden mit technischen Massnahmen angegangen. Der Widerstand nationaler Automobilkonzerne war gering (Dutch Volvo, DAF). Andere Massnahmen standen aber kaum zur Diskussion. Handel und Transport haben das Image, wirtschaftlich von grosser Bedeutung zu sein. Übrigens wurde auch die Landwirtschaft lange Zeit vor einschneidenden Umweltschutzmassnahmen verschont. Aber auch die Industrie konnte immer wieder allzu teure Umweltschutzprogramme abwenden, mit der Begründung, von europäischen und globalen Märkten abhängig zu sein und energieintensive Produkte (Chemie, Erdölprodukte) herzustellen (Collier 1994; Schenkel 1997, Straaten 1992; Dinkelmann 1995; Wintle 1994).

**Tabelle 6.1: Emissionen des Strassenverkehrs (in 1000 Tonnen)**

	1986	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>CO<sub>2</sub></b>									
Pkw	14'415	15'333	15'702	16'209	16'141	16'819	17'191	17'196	17'637
Lkw	6'220	7'574	8'080	8'540	8'485	8'623	9'099	9'234	9'504
Bus	512	552	549	547	549	539	566	552	529
<b>NOx</b>									
Pkw	160	149	142	135	125	120	113	104	96
Lkw	96	104	109	109	104	99	99	95	92
Bus	9.7	10.1	9.9	9.6	9.2	8.9	9.1	8.6	8.0
<b>VOC</b>									
Pkw	174	147	129	120	111	105	102	93	85
Lkw	27	27	27	27	25	24	25	25	24
Bus	3.6	3.3	3.0	2.9	2.6	2.5	2.5	2.4	2.2

Quelle: Jaarbericht 1998: 37

**Tabelle 6.2: Emissionsanteile des Verkehrs (in 1000 Tonnen, CO<sub>2</sub> in Mio. Tonnen)**

	1995				2010				2020			
	CO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>	VOC	SO <sub>2</sub>	CO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>	VOC	SO <sub>2</sub>	CO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>	VOC	SO <sub>2</sub>
Total Verkehr	33	314	159	31	37	210	64	26	43	241	66	29
Beitrag Güter in %	36	48	17	74	43	74	34	81	48	81	44	83
Beitrag Personen in %	64	52	83	26	57	26	66	19	52	19	56	17
Beitrag Verkehr an NL-Emissionen in %	18	57	37	19	18	51	25	24	18	54	23	27

Quelle: V+W 1999: 20

**Tabelle 6.3: Verkehrsziele**

	1986	Ziel 2000	Ziel 2010
Pkws (Index)	100	130	135
NO <sub>x</sub> (in 1000t)	163	40 (-75%)	40 (-75%)
CO (in 1000t)	136	35 (-75%)	35 (-75%)
CO <sub>2</sub> (in Mio. t)	23	23 (0%)	21 (-10%)

Quelle: V+W, *Beleidseffectrapportage*, 1994

Die Tabellen, oben, zeigen, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen stark zunahmen und dies auch in Zukunft tun werden. VOC- und SO<sub>2</sub>-Emissionen konnten stark reduziert werden. Die NO<sub>x</sub>-Emissionen konnten dank strengeren EU-Normen ebenfalls gesenkt werden, sie bleiben aber weit über den formulierten Zielsetzungen. Bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen sind praktisch alle Bereiche für die Zunahme verantwortlich, wobei der Anteil der mobilen Quellen rund doppelt so hoch ist wie jener der stationären Quellen. Die Erfolge bei der Energieeffizienz-Politik wurden durch ein über den Erwartungen liegendes Wirtschaftswachstum neutralisiert. Wie oben gesehen möchte die holländische Regierung beides, eine progressive Wirtschafts- und eine progressive Umweltpolitik; bisher gingen die Erfolge in der Wirtschaftspolitik aber noch zulasten der Umweltqualität. In den folgenden Jahren soll der Umweltpolitik wieder mehr Beachtung geschenkt werden (*De Telegraph* vom 7. Mai 1998 zu den Parlamentswahlen vom 6. Mai 1998).

**Schlussfolgerung:** Umwelt und Verkehr wird fast ausschliesslich im Zusammenhang mit der Beziehung zwischen Wirtschafts- und Umweltverträglichkeit verstanden: Eine effiziente Wirtschaft ist auch eine nachhaltige Wirtschaft. Die Verkehrsemissionen spielen keine zentrale Rolle bei der Akzeptanzbeschaffung für nachhaltige Verkehrsmassnahmen.

## 6.2 Verkehr und Mainports

Die niederländische Verkehrspolitik ist schon seit langem stark beeinflusst durch die **Schiffs-** und **Flughäfen** (Mainports). In den achtziger Jahren wurde diese Politik aber noch verstärkt, indem die Mainports als Hauptstütze der niederländischen Wirtschaft definiert wurden. Die Organisation *Nederland Distributieland* wurde 1988 gegründet. Ziel wurde es, Güter und Transport sowie die damit verbundene Standortattraktivität an der Spitze Europas zu etablieren. Diese Politik wurde Ende der neunzi-

ger Jahre zunehmend – wenn auch auf sanfte Art – in Frage gestellt. Handel und Transport werden in den Niederlanden sozusagen als „natürliche Ressource“ betrachtet. Schätzungsweise 4-8% des Bruttoinlandprodukts und 6.6% der Arbeitsplätze (1998: 453'400) gehen auf das Transportgewerbe zurück; diese Prozentwerte sind umstritten. Zunehmend sind sich das Verkehrsministerium und diverse Umweltschutzorganisationen einig, dass der Transportsektor keine grössere Bedeutung hat als in anderen europäischen Staaten (SNM 1995; *Jaarbericht* 1998: 17). 80-85% der Strassentransporte kommen nicht weiter als 150 Kilometer und nur 25% der Container werden erst im Ausland geöffnet. Es ist deshalb nicht erstaunlich, wenn z.B. der Dachverband der Transport- und Logistikunternehmen (TLN) die Investitionen in internationale Infrastrukturen wie die Betuweroute anzweifelt. Viel lieber sähe der Verband Investitionen, welche den nationalen und regionalen Gütertransport und –umschlag verbessern würden (Steenhuis 1999: 42).

Trotzdem lässt sich kaum bestreiten, dass die Niederlande im Verhältnis zu seiner Grösse eine wichtige Funktion im europäischen Gütertransportwesen spielen. Im **Hafen von Rotterdam** werden auf 10'000 Hektaren (ein Gebiet von 40km Länge) jährlich 300 Mio. Tonnen Güter umgeladen. Rund 70'000 Arbeitsplätze sind mit dem Hafen direkt verbunden. Der Modal-Split der umgeschlagenen Güter sieht folgendermassen aus: 47% der Güter werden verschifft, 24% der Güter werden auf der Strasse verschoben, 20% durch Pipelines, 5% durch Küstenschiffe und 4% durch die Eisenbahn. Pipelines und Strassentransporte verzeichneten in den letzten Jahren die grössten Zunahmen an transportierten Tonnen. Schiffs- und Zugtransporte stagnierten. Obwohl kleine Marktanteile, gerade im Containerwesen, an andere Häfen abgetreten werden mussten, braucht der Hafen von Rotterdam vorderhand keine direkte Konkurrenz zu fürchten. Vielmehr besteht die Gefahr, dass sich der Güterverkehr auf den Zufahrtswegen selbst blockiert (Port of Rotterdam, Statistics, 1994). Ein Dilemma besteht natürlich darin, dass es aus Umwelt- und Effizienzgründen häufig mehr Sinn machen würde, kleinere Häfen zu modernisieren und die Küstenschiffahrt auszubauen. Es wird deshalb in Holland davon ausgegangen, dass in Zukunft strategisch-unternehmerische Allianzen zwischen Häfen von grosse Bedeutung sein werden. Dafür spricht auch die zunehmende Privatisierung von Schiffs- und Flughäfen.

**Tabelle 6.4: Güter in europäischen Häfen (in Mio. Tonnen)**

	1986	1990	1991	1992	1993	1995	1996	1997	1998
Rotterdam	258.1	287.8	292.0	293.1	282.2	293.4	287.8	305.9	310.3
Hamburg	54.5	61.4	65.6	65.1	65.8	72.1	71.1	77.4	75.9
Bremen	29.5	30.3	31.3	30.8	28.4	31.2	31.6	34.0	34.5
Antwerpen	90.2	102.2	101.3	103.6	101.9	108.1	106.5	111.9	119.8
Le Havre	47.2	54.0	57.2	55.0	55.0	53.8	56.2	60.2	66.9

Quelle: *Commissie Betuweroute*, 1995; Port of Rotterdam, Statistics 1994

40% des europäischen Schiffsverkehrs werden in den Niederlanden und 25% des europäischen Strassengütertransports über holländische Unternehmen abgewickelt. Auf der einen Seite widersetzt sich die niederländische Regierung finanziellen Belastungen des Strassentransportgewerbes. Auf der anderen Seite werden erste Schritte für den Ausbau des kombinierten Güterverkehrs unternommen. Die von Rotterdam an die deutsche Grenze geplante *Betuwelijn* soll mindestens sechs Mrd. Franken kosten. Trotzdem: Die holländische Transportministerin Jorritsma hat sich 1997 als hartnäckige Gegnerin der schweizerischen Verhandlungsangebote etabliert. Höhere

Abgaben des Schwerverkehrs beurteilte sie als Subventionierung des ineffizienten und defizitären Bahnangebots (TA: 18.4.1997). In diesem Zusammenhang können die Niederländer zu recht behaupten, dass sie über einen relativ „sauberen“ Lastwagenpark verfügen (Euronorm I und II). Eindeutig vernachlässigt wurden hingegen die Bahnen. Deren Anteil am Gesamtverkehr nahm laufend ab. Hier sollen Privatisierungen und die *Betuwelijn* Abhilfe schaffen (V+W 1996). In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre trugen entsprechende Bemühungen erste Früchte: Das Budget für neue Strassen wurde 1995-2000 um 30-40% gesenkt. Für den Schienenverkehr wurde das Budget von 19 auf 36 Mrd. Gulden erhöht. Die Anteile haben sich zugunsten der Bahn verschoben: 1988 war das Verhältnis 55% (Strasse), 35% (Bahn), 10% (Wasserweg). Ab 1995 war das Verhältnis 35%, 55% und 10%. Im übrigen bleibt zu erwähnen, dass die Politik des holländischen Transportministeriums zwar auf breite, aber nicht lückenlose Unterstützung in den Niederlanden stösst: Die wohl einflussreichste Umweltschutzorganisation „*Stichting Natuur en Milieu*“ zeigte in einem Artikel viel Sympathie für die schweizerische Transitpolitik. Der Artikel war übertitelt: „*Ministrix Jorritsma en de Helvetiers*“ (Natuur en Milieu, Mai 1997).

**Tabelle 6.5: Betuweline und Neat im Vergleich**

	<b>Betuweline</b>	<b>NEAT</b>
<i>Anstoss</i>	Hafen-Entwicklungsstudien	GVK, internationale Verhandlungen
<i>Planung</i>	1983-1990	1986-1990
<i>Entscheidung</i>	1990/1992 (Parlament, Regierung)	1992 (Volksabstimmung)
<i>Rahmenbedingungen</i>	Niederlands Distributieland, Verkehrsplan (SVV-2), Umweltplan (NMP), Raumordnungsplan (VINEX)	Transitabkommen, Alpenschutzinitiative, bilaterale Abkommen
<i>Länge</i>	120 km (plus Nebeninfrastruktur)	2 Tunnels: 90 km (plus Zufahrtswege)
<i>Kosten</i>	7-8 Mrd. Gulden (ca. 6 Mrd. Franken)	15-20 Mrd. Franken (total Projekt: 25-30 Mrd. Franken)
<i>geplante Realisation</i>	2000	2005
<i>wahrscheinliche Realisation</i>	2005	Lötschberg: 2010
<i>Pro Argumente</i>	Hafenzufahrt, nationale Umwelt, zukünftige Technologie, Alpenländer und Deutschland	Ökonomie Europa, europäische und nationale Umwelt, regionale Arbeitsplätze
<i>Contra Argumente</i>	Regionale Umwelt, Lärm, besiedelte Gebiete, zu wenig Raum	Kosten, generelle Mobilität, Geologie, europäischer Druck

Dass wiederholt auf die schweizerische Transitpolitik verwiesen wird, hängt u.a. mit dem Plan der holländischen Regierung für den Bau der Betuweline zusammen. Damit soll in erster Linie der Zugang zum Hafen Rotterdam verbessert werden. Diese Eisenbahnstrecke ist aber auch ein Teilstück des Gütertransportkorridors durch Europa und die Alpen. Die Policy startete im Jahre 1983, aber es war der zweite Verkehrspolicyplan von 1990 (SVV-2), welcher dem „ökonomischen Verkehr“ im allgemeinen und der 'Betuweline' im speziellen Priorität einräumte. Andere Infrastrukturprojekte betreffen Erweiterungen des Hafens (*Maasvlakte*) und des Flughafens Schiphol. Alle drei Projekte haben in erster Linie ökonomische Gründe, wobei dem Umweltschutz auf Druck verschiedener Interessengruppen viel Aufmerksamkeit ge-

schenkt werden muss. Hier zeigen sich denn auch die Bedenken, welche Umweltschutzorganisationen gegenüber dem Slogan „*Nederlands Distributieland*“ haben. In ihren Augen sind alle drei Projekte Zeichen dafür, dass die Regierung im Zweifelsfall zugunsten der Wirtschaft statt der Nachhaltigkeit entscheidet (CPB 1996; *Commissie Betuweline*, 1995). Allerdings: Diese Grossprojekte als Teil einer langfristigen Verkehrsplanung treffen auf relativ wenig bzw. späten Widerstand. Es ist deshalb keine Überraschung, dass zum Beispiel die Kosten der Betuweroute erst sehr spät Gegenstand intensiver Diskussionen wurden (*Inspraak Betuweroute*, 1996; V+W, 1996; MIT; *Samen werken aan bereikbaarheid*).

Ein in den Niederlanden viel zitiertes Regierungsdokument ist der Bericht über den Zusammenhang zwischen Umwelt und Wirtschaft von 1998: Dort wird an die Partnerschaft zwischen den verschiedenen Sektoren appelliert unter dem Slogan „*From Mainport to Brainport*“. Für den Verkehr wird die integrierte Mobilität, das Car-Sharing, Pendlerkonzepte privater Unternehmungen und das Verkehrsketten-Management grosser Unternehmen propagiert. Der Bericht schlägt einen Fünfjahresplan vor, in dessen Rahmen private Unternehmen mit finanzieller Unterstützung motiviert werden sollen. Wichtige private Partner sind die NS, die Netherlands Inland Waterways Federation, die General Shippers und die Independent Transport Association (EVO). Dazu sollen auch ein Verkehrs- und Transportforschungszentrum sowie eine multimodale „Travel Agency“ aufgebaut werden. Wichtige Akteurguppen haben ihre Unterstützung zugesagt: der Automobilverband (ANWB), die Transporteure (KNV), die Bahnen (NS), die Fahrzeugproduzenten und -importeure, die KMU-Vereinigung, die Vereinigung des öffentlichen Verkehrs MOBIS, die Flughafengesellschaft Schiphol und die Vereinigung der Verkehrsberater TCI. Diese Aktivitäten machen deutlich, dass die Akteure in der niederländischen Politik und Wirtschaft nicht ernsthaft weg wollen vom Image als „Europe's Shipper“, sondern es wird ein technologischer und betrieblicher Vorsprung gegenüber Konkurrenzländern angestrebt. Man hofft dabei, dass mit mehr Effizienz auch mehr Nachhaltigkeit im Verkehr erreicht wird.

**Schlussfolgerung:** Obwohl wissenschaftliche und gesellschaftliche Kreise zunehmend Kritik üben an der Mainport-Policy, stossen die Regierungsstrategien, welche diese Policy in irgendeiner Weise stützen, auf viel Akzeptanz. Dabei sind wirtschaftliche Argumente von zentraler Bedeutung.

### 6.3 Probleme und verkehrspolitische Grundsätze

Die strategischen Grundsätze sind in drei nationalen Dokumenten enthalten: im nationalen Umweltpolicyplan (*Nationaal Milieubeleidsplan, NMP*), im nationalen Verkehrs- und Transportplan (*Structuurschema Verkeer en Vervoer II, SVV-2*) und im nationalen Energiespar-Memorandum (*Nota Energiebesparing*). Die Ziele der Verkehrspolitik sind relativ klar: Erreichen der Umweltziele, Steigerung des Eisenbahn- und Schiffsanteils beim Gütertransport sowie Verbesserung der Zugänglichkeit der Häfen. Dies soll über technologische Entwicklungen, Logistik, Änderung des Modal Split und Optimierung des Fahrstils erreicht werden. Etwas detaillierter werden ökonomisches Wachstum und Nachhaltigkeit folgendermassen kombiniert:

- Steigerung der **Wirtschaftlichkeit** und **Wettbewerbsfähigkeit** des Transportgewerbes sowohl auf der Schiene wie auf der Strasse: Abgaben und Steuern sollen nur innerhalb der EU in Betracht gezogen werden. Verkehrsmanagement und Logistik stehen im Zentrum der politischen Programme. Der Transportsektor ist für 230'000 Arbeitsplätze und für rund 4% des Bruttoinlandproduktes direkt ver-



antwortlich. Die prognostizierten Zunahmen der Gütertransporte in Europa werden nicht in Frage gestellt - im Gegenteil: Holland hat die besten Voraussetzungen, davon mehr als andere EU-Staaten wirtschaftlich zu profitieren.

- Verbesserung der **Erreichbarkeit** der holländischen Schiffs- und Flughäfen: Hier geht es um einen gemässigten Ausbau der Infrastruktur und ein effizientes Management der Verkehrsflüsse. Priorität kommt dem Strassengüterverkehr zu. Dieser soll möglichst schnell und ungehindert die „Mainports“ anfahren können. In 2015 sollen rund 60% mehr als 1990 Güter durch die Niederlande transportiert werden. Die dazu nötige Reduktion des Volumens privater Motorfahrzeuge wird nicht über Gebote oder Verbote angestrebt, sondern über raumplanerische Konzepte und ökonomische Massnahmen.
- Verbesserung des **Modal Split**: Güter sollen je nach ihrer Klassifizierung vermehrt auf die Schiene und auf das Wasser umgelagert werden. Neben dem Eisenbahnprojekt *Betuweroute* können auch die Kapazitäten der Fluss- und Küstenschifffahrt ausgebaut werden. Das Transportgewerbe soll freiwillig darüber entscheiden können, mit welchem Mix an Verkehrsmitteln die Ware möglichst kostengünstig von und zu den Mainports transportiert wird. „Künstliche“ Preiserhöhungen beim Strassengüterverkehr werden abgelehnt.

Die eher sekundären Ziele der sogenannten Lebensqualität messen sich an der Konzentration luftverunreinigender Stoffe und an verschiedenen qualitativen Kriterien wie die Zerschneidung (*versnippering*) der Landschaft. Auf der Nachfrageseite sind folgende Massnahmen vorgesehen (V+W 1996 „*Samen werken aan bereikbaarheid*“; VNG 1996):

- **Preispolitik**: In erster Linie geht es hier um eine leichte Preiserhöhung beim Benzin und beim Diesel (schrittweise bis 40 Cent pro Liter); Schiffsdiesel ist ausgenommen. Die zusätzlichen Einnahmen fliessen in Projekte zur Mobilitätsreduktion und in die allgemeine Kasse. Als nächster Schritt ist die Einführung des Road Pricing vorgesehen, frühestens ab 2001. Hier stehen aber noch Hindernisse an: Erstens müssen die Gemeinden mitmachen (Amsterdam und Utrecht haben Interesse angemeldet). Zweitens müssen die technischen Voraussetzungen verbessert werden. Ein erster Plan mit 140 Kontrollstellen und einem Potential von bis zu 17% Verkehrsreduktion fand im Parlament keine Unterstützung. Ein neuer Plan wurde erst 1995 - nachdem ein neues Parlament gewählt wurde - wieder ernsthaft in Angriff genommen.
- **Güterumlagerung**: Im Vordergrund stehen infrastrukturelle Verbesserungen beim Bahn- und beim Schiffsverkehr. Sowohl Fluss- wie Küstenschifffahrt haben noch Kapazitäten. Mit einem der modernsten Containerhäfen der Welt verfügt Rotterdam über gute Voraussetzungen.
- **Parkierungspolitik**: Die Klassifizierung der Parkplätze in A-, B- und C-Lokalitäten und die entsprechende Gebührenpolitik muss in erster Linie von den Gemeinden umgesetzt werden. Sie werden aufgefordert, die Parkgebühren in den Zentren stark zu erhöhen. Hier besteht zum Teil ein Umsetzungsdefizit.
- **Transportmanagement**: Neben den erwähnten Verhandlungen mit dem Transportgewerbe arbeiten die staatlichen Stellen zusammen mit den Gemeinden (Lobbyorganisation VNG) an einem Konzept für die Güterdistribution in Städten.
- Auf der Angebotsseite stehen folgende Massnahmenbündel im Vordergrund:

- **Verbesserung der Infrastruktur:** Das Strassennetz soll nicht mehr grundlegend verlängert, sondern an heiklen Punkten verbessert werden. Dem „ökonomischen Verkehr“ wird Priorität eingeräumt. Planungs-, Entscheidungs- und Projektierungsphasen sollen zeitlich um rund einen Drittel verkürzt werden.
- **Effizienzsteigerung beim Benutzungsgrad:** Hier sind systematische Verkehrsinformationssysteme und Zufahrtssteuerungen auf den Hauptverkehrsachsen geplant. Der Schwerverkehr soll besser über Tag und Nacht verteilt werden, d.h. Entlastung zu den Verkehrsspitzenzeiten.
- **Geschwindigkeits- und Überholvorschriften:** Geschwindigkeitslimiten sollen besser den örtlichen Begebenheiten angepasst werden. Eine integrale Geschwindigkeitsreduktion auf Autobahnen steht nicht zur Diskussion. Ausserdem soll ein Überholverbot für Lastwagen zu Spitzenzeiten erlassen werden.
- **Verbesserung des öffentlichen Verkehrs:** Infrastrukturverbesserungen und flankierende Massnahmen wie Park-and-Ride und Velozufahrten stehen im Vordergrund. Ausserdem soll der Zugverkehr zu Spitzenzeiten verdichtet und mit Gütertransportsystemen für Kurzstrecken ergänzt werden.

Insgesamt entspricht die holländische Verkehrspolitik den **EU-Programmen**. Einzig bei der Einführung technischer Innovationen gehören die Niederlande zu den europäischen Vorreitern. Die generelle Reduktion des motorisierten Verkehrs wird nicht angestrebt. Der private Motorfahrzeugverkehr soll durch Siedlungsplanung, Verkehrsmanagement und einen konkurrenzfähigen öffentlichen Verkehr reduziert werden (Driessen und Glasbergen 1994). Die kleine niederländische Automobilindustrie hat v.a. dank staatlicher Subventionen technische Innovationen relativ früh eingeführt. Die technischen Abgasnormen entsprechen jenen der EU, z.T. wurden sie etwas früher eingeführt. Diese Massnahmen waren Resultat von Verhandlungen zwischen dem Lastwagengewerbe und staatlichen Instanzen (Lieverink 1995, Klok 1989). Zwischen 1984 und 1988 fand - ähnlich wie in der Schweiz - eine Diskussion über die Tempolimiten auf Autobahnen statt, allerdings mit umgekehrten Vorzeichen (Erhöhung statt Senkung). Letztlich wurde die Geschwindigkeit von 100 auf 120 km/h ausserhalb der Städte erhöht, obwohl der damalige Umweltminister vor zunehmenden Schadstoffemissionen warnte.

Es wird damit gerechnet, dass die Anzahl der Motorfahrzeuge von rund 5 auf 7-8 Mio. im Jahre 2010 ansteigen könnte. Zwischen 1985 und 1994 hat die Einwohnerzahl um 6% zugenommen. Die Anzahl gefahrener Personenkilometer hat um 29%, jene der Lastwagen um 75%, der Energieverbrauch um 16% und der Elektrizitätsverbrauch um 30% zugenommen. Das Bruttoinlandprodukt konnte um 25% gesteigert werden. 1986-2010 soll der Gütertransportverkehr auf der Strasse um 60% und der Automobilverkehr um 35% zunehmen. Dadurch wird der Verkehrsdruck auf den holländischen Strassen um 60-70% zunehmen. Die Luftbelastung wird dabei nicht als Hauptproblem betrachtet. Mit technischen Vorschriften konnten die Emissionen des privaten Motorfahrzeugverkehrs bereits reduziert werden. Weitere Innovationen sollen gefördert werden, v.a. beim Schwerverkehr. Das Hauptproblem besteht zur Zeit in der dramatischen Zunahme von **Verkehrsstaus**. Hier suchen die Behörden vor allem nach Lösungen, welche den Schwerverkehr verflüssigen, ja sogar bevorzugen (MIT 1996-2000).

Die folgenden Tabellen zeigen das zentrale Verkehrsproblem, welches die holländische Regierung in den nächsten Jahren in erster Priorität zu lösen gedenkt, nämlich

die täglichen Verkehrsstaus und die Überfrequentierung einzelner Eisenbahnverbindungen.

**Tabelle 6.6: Verluststunden in Staus**

(Index=100)	SVV-2	intensivierte Policy
<i>Agglomeration (Randstad):</i>		
1990	100	100
1995	125	125
2000	160	94
2005	180	60
<i>Andere Gebiete (Achterland):</i>		
1990	100	100
1995	150	150
2000	200	123
2005	215	75

Quelle: MIT 1996-2000; CBS 1996

**Tabelle 6.7: Zugverspätungen (in %)**

	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Intercity</i>	5.3	8.6	8.7	9.6	10.6	10.7	11.9	10.0
<i>Schnellzug</i>	–	7.9	6.0	7.3	6.0	5.8	6.7	6.7
<i>Regional</i>	2.2	2.8	2.9	5.1	6.0	5.8	6.7	6.7

Quelle: MIT 1997-2004

Hauptsächlich gilt es die strukturellen Staus und Verkehrsüberlastungen zu beheben, damit der schnelle Zugang zu den Mainports gewährleistet ist. 78% der täglichen Staus treten in der **Randstad** (Gebiet Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht) auf. Rund 75% der Staus entstehen strukturell, nur 25% sind auf Unfälle und Bauarbeiten zurückzuführen. Die volkswirtschaftlichen Kosten werden auf 1.5 Mrd. Gulden für das Jahre 1995 geschätzt. In 2005 soll der sogenannte „ökonomische Verkehr“ mit rund 100 km/h durch die Gebiete der *Randstad* rollen können (MIT 1996-2000). Mit den Transportunternehmen selber sollen Effizienzsteigerungen mittels freiwilligen Vereinbarungen erreicht werden. Als Vorbild dienen die Vereinbarungen, welche das Wirtschaftsministerium mit der Industrie über Energiesparmassnahmen abgeschlossen hat; die Luftschadstoff-Emissionen der Industrie sind zu rund 80% mit Vereinbarungen zwischen den industriellen Dachorganisationen und den betroffenen Ministerien abgedeckt. Im Prinzip werden restriktive Gesetze nur dann angewendet, wenn entsprechende Vereinbarungen fehlen. Dies ist zum Beispiel bei Industrieunternehmen der Fall, welche nicht einer der grossen Dachorganisationen angehören - oder eben dem Strassenverkehr (Transactie-Bulletin 1996).

**Schlussfolgerung:** In erster Linie geht es um die Etablierung einer „no-regret“ Policy. Zur Koordination entsprechender Vereinbarungen und Effizienzmassnahmen im Transportsektor wurde die Dienststelle 'Transactie' geschaffen. Im Mai 1995 wurde das Rahmenabkommen unterzeichnet. Die Umwelt gilt es zu schützen, ohne dass

die Wettbewerbssituation der Häfen und des Transportgewerbes beeinträchtigt wird. Über preisliche Anreize, technische Innovationen und logistische Dienstleistungen sollen „win-win“ Situationen für Wirtschaft und Umwelt geschaffen werden.

## 6.4 Policymaking und Netzwerke

Wie muss man sich die Akteurnetzwerke in den Niederlanden vorstellen? Auf der einen Seite läuft die Informations- und Akzeptanzbeschaffung in sehr informellen Bahnen. Auf der anderen Seite zeichnet sich die Gerichtsbarkeit bei politisch-administrativen Konflikten durch ihre Unabhängigkeit aus. Vereinbarungen werden fast ausschliesslich zwischen einer Wirtschaftsorganisation, zwei bis drei Ministerien (z.B. Wirtschaftsministerium, Umweltministerium und Transportministerium), dem Verband der Provinzen und dem Verband der Gemeinden abgeschlossen. Die Umweltschutzorganisationen sind nicht dabei. Sie ziehen es vor, als unabhängige Instanzen den Vollzug der Vereinbarungen zu überwachen. Ausserdem stehen ihnen die Türen des Parlaments und der wichtigen Beratungsgremien relativ weit offen. Überraschenderweise behandeln auch die Umweltschutzorganisationen den privaten und gewerblichen Motorfahrzeugverkehr mit Samthandschuhen. Sie gehen mit den Strategien der Regierung mehr oder wenig einig und propagieren den Ausbau des öffentlichen Verkehrs und der Wasserstrassen. Die Signale aus den Alpenländern sollten ernst genommen werden. Alleingänge ausserhalb der EU werden allerdings nicht vorgeschlagen. Die Automobil- und Transportinteressen verhalten sich im Vergleich zu den schweizerischen Organisationen relativ moderat. Auch sie gehen mit den Regierungsplänen einig. Einzelne Prognosedaten versuchen sie mittels Studien leicht nach unten zu korrigieren. Den angestrebten Modal Split machen sie voll und ganz von der Preissituation abhängig: Falls der Gütertransport auf der Schiene billiger werde, stehe dem Schienentransport auf Langstreckenfahrten nichts im Wege. Der Strassengüterverkehr zahlt rund 370 ECU pro 1000 Liter (*excise duty, fuel surcharge, vehicle tax, Euro-Vignette*). Gemäss wissenschaftlichen Hochrechnungen müsste der Strassentransport aber 750 ECU pro 1000 Liter an Steuern bezahlen, damit die externen Kosten gedeckt wären (SNM 1994; Dunne 1993). Eine zentrale Rolle spielen zudem die Verbände der Provinzen und Gemeinden (IPO und VNG). Diese beiden Organisationen sind bei fast allen Gremien und Vereinbarungen beteiligt. Staatliche Policy-Pläne werden in der Regel in Handbücher für die Provinzen und Gemeinden übersetzt. Diesen unteren Staatsebenen obliegen auch wesentliche Vollzugsaufgaben, wobei die Kosten zu rund 80% von der Zentralregierung getragen werden. In der Vorbereitungsphase der zentralen Regierungsdokumenten wird immer ein breit angelegtes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, an welchem sämtliche relevanten Institutionen und Interessenorganisationen teilnehmen. Dazu gehören Workshops, Tagungen, direkte Gespräche, schriftliche Stellungnahmen und Diskussionen in institutionalisierten Beratungs- und Kontrollorganen.

Die Rolle dreier Ministerien muss bezüglich der holländischen Verkehrspolitik hervorgehoben werden:

- Das **Transportministerium** arbeitet die Verkehrsstrukturpläne aus (*Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*, SVV-2). Darin sind wirtschaftliche, umweltpolitische und planerische Ziele formuliert. Obwohl die Ziele mit den umwelt- und energiepolitischen Zielen übereinstimmen sollten, ist die Überprüfung nicht immer einfach, da z.T. abweichende Ziel- und Basisjahre gelten. Das Direktorat für den Güterverkehr setzte einen Umweltkoordinator ein. Kurzfristige und restriktive Eingriffe in den Transportsektor zugunsten der Umwelt lehnt das Ministerium ab.

- Das **Umweltministerium** arbeitet die Umweltpläne (*Nationaal Milieubeleidsplan*, NMP-2) und die Raumplanungskonzepte (*Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra*, VINEX) aus. Darin sind die Ziele für die Verursachergruppen und Problembereiche definiert. Als Verursachergruppe werden die Verkehrsteilnehmer und das Transportgewerbe genannt; verkehrsrelevante Problembereiche sind u.a. Klimaveränderung und Luftverschmutzung. In raumplanerischen Konzepten wird festgelegt, dass Unternehmen mit mehr als fünfzig Arbeitnehmern einen Parkierungs- und Verkehrsplan vorlegen. Je nach Lage des Unternehmens gelten unterschiedliche Bauvorschriften. Ob sich die eher langfristigen Umweltschutzanliegen des Ministeriums gegenüber den kurzfristigen Wirtschaftsinteressen durchsetzen können, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abzuschätzen.
- Das **Wirtschaftsministerium** arbeitet die Energiesparpläne (*Derde Energienota*, *Verfolgnota Energiebesparing*) aus. Darin sind Ziele der Energieeffizienz im Verkehrsbereich definiert. Absolute Sparziele sind nicht angegeben. Mit der Verbesserung der Energieverbrauchseffizienz soll längerfristig der CO<sub>2</sub>-Ausstoss wenigstens stabilisiert werden. Dazu gehören auch Effizienzmassnahmen beim Gütertransport. Im Gegensatz zu den achtziger Jahren gilt das Ministerium und vor allem das Direktorat für Energiewirtschaft heute als umweltbewusst.

Eine weitere wichtige Funktion nehmen die Beratungsorgane der Regierung wahr:

- Der **Rat für Verkehr und Wassermanagement** (*Raad voor verkeer en waterstaat*) formuliert langfristige Strategien der Verkehrspolitik. Neben seiner offiziellen Funktion als Think-tank liegt sein Einfluss in der relativ hohen Medienpräsenz seiner Berichte und dem guten Netzwerk in Politik, Wissenschaft und Wirtschaft. Bis anfangs der neunziger Jahre waren vor allem Lobbygruppen vertreten, heute handelt es sich um relativ unabhängige Experten. Die Positionen haben sich stark zugunsten des Umweltschutzes verschoben.
- Der **Rat für Umwelt und Raumordnung** (*Raad voor milieu en ruimtelijke ordening*) formuliert langfristige Strategien der Umweltpolitik. Seine Empfehlungen waren z.T. derart progressiv, dass diese sogar in Konflikt mit der Politik des Umweltministeriums standen. Mit der Zusammenlegung der Räte für Umwelt und Raumordnung hat sich die integrale Sichtweise verstärkt.

Die unteren Staatsebenen sind durch die Verbände der Provinzen und der Gemeinden vertreten:

- Der **Verband der Provinzen** (IPO) nimmt die Interessen der zwölf Provinzen wahr. Der IPO tritt in vielen Fällen als Unterzeichner von Absichtsvereinbarungen (*declaration of intent*) auf. Für die Regierung sind aber häufig die einzelnen Provinzen und Städte die direkten Ansprechpartner. Die meisten für den IPO tätigen Repräsentanten nehmen gleichzeitig Funktionen in einer Provinz wahr.
- Der **Verband der Gemeinden** (VNG) ist die wohl wichtigste Lobbyorganisation in Den Haag. Sie verfügt zudem über mehr Ressourcen als der Verband der Provinzen. Die Verwaltung verfügt über 500 Mitarbeiter, eigene Forschungsstellen und eine Vielzahl von spezialisierten Abteilungen. Der Nachteil des VNG besteht darin, dass die Interessen aller 600 Gemeinden kaum unter einen Hut zu bringen sind.

Bei den nicht-staatlichen Organisationen sind die folgenden hervorzuheben:

- Bei den **Wirtschaftsorganisationen** sind im Verkehrsbereich vor allem die Arbeitgeberorganisationen des Transport- und Logistiksektors aktiv. Bisher gab es

für sie wenig Grund, der offiziellen Regierungspolitik zu opponieren. Für die Niederlande insgesamt ist das Dachorgan der Arbeitgeberverbände VNO-NCW die wohl wichtigste Lobbyorganisation. Der Einfluss der eigentlichen Automobilorganisationen ist zur Zeit tief, da Regierung und Agglomerationen das Stauproblem lösen wollen.

- Die **Umweltschutzorganisationen** haben eine gewisse Arbeitsteilung, wenn nicht gar Konkurrenz. Als Lobbygruppe auf politischer Ebene ist die Stiftung Natur und Umwelt (SNM) eindeutig die einflussreichste Umweltschutzorganisation. Sie nimmt zum Teil ganz direkt in offiziellen Arbeits-, Steuerungs- und Koordinationsgremien Einsitz. Andere Organisationen wie *Milieudefensie* und *Greenpeace* vermögen z.T. recht erfolgreich auf nationaler und regionaler Ebene Widerstand gegen staatliche und private Projekte zu leisten. Die Niederlande verfügen über keine auf den Verkehr spezialisierte Umweltorganisation, wie beispielsweise der VCS in der Schweiz.

Die Abteilungen im Verkehrsministerium sind relativ frei, mit Pressure Groups Kontakt aufzunehmen. Der Kontakt mit dem Parlament läuft über die Ministerien, die Verwaltung sollte hier nur mit sogenannter „clean information“ an Parlamentarier herantreten. Parlament und Regierung haben enge Beziehungen zur Wirtschaft. Mit Pressure Groups werden z.T. interne Berichte diskutiert. Es gibt Treffen in den Regionen, Internet-Diskussionen und regelmässige Treffen. Mit der SNM ist man alle drei bis vier Monate im Kontakt. Policymaking läuft in sehr informellen Bahnen ab. Eine informelle Vernehmlassung dauert rund ein halbes Jahr. Langfristige Entscheide werden über verschiedene Dokumente und Berichte zur Diskussion gestellt. Der zur Zeit in Arbeit stehende Verkehrs- und Transportplan (NVVP) hat z.B. drei Teile: 1) Regierungsvorschläge, 2) Übersicht über Reaktionen und Diskussionen, 3) Regierungsentscheide und Massnahmen. Das zweite Kabinett Kok hat im Vergleich zur ersten Amtsperiode die Umweltaspekte mehr hervorgehoben. Auch Unternehmen realisieren, dass ökologische Anliegen nicht nur aus der Küche einzelner Ministerien oder Interessengruppen kommen. Die Umweltschutzorganisationen waren zunächst skeptisch. In ersten Berichten kritisierten sie, dass noch zu starkes Gewicht auf den Infrastrukturausbau gelegt werde. Später wurden die Diskussionsgrundlagen ökologischer; sie stossen auf mehr Akzeptanz bei den Umweltschutzorganisationen. Ausserdem gibt es direkte Kontakte zwischen Transport- und Umweltinteressengruppen.

Offiziell ist nicht ein Ministerium alleine für einen Policyplan verantwortlich, sondern die Pläne sind meistens von drei bis vier Ministern unterzeichnet, d.h. es handelt sich sozusagen um eine Vereinbarung innerhalb der Staatsverwaltung. In Realität sind die Pläne aber eng an die Interessen des jeweiligen Ministeriums geknüpft. So geht das Wirtschaftsministerium mit den relativ ehrgeizigen CO<sub>2</sub>-Zielen des Umweltministeriums eigentlich nicht einig. Statt diese aber öffentlich in Frage zu stellen, arbeitet es einen eigenen Plan mit eigenen Zielen aus. Es ist nämlich umstritten, ob mit den relativen Energieeffizienz-Zielen die absoluten Ziele des Umweltministeriums erreicht werden können. Auch der Verkehrsstrukturplan beansprucht Übereinstimmung mit dem Umweltplan, aber der Widerspruch zwischen einer akzeptierten Zunahme des Verkehrsvolumens und den geforderten Reduktionen der Luftschadstoffe ist bei weitem nicht gelöst. Zunehmend haben aber die drei Ministerien gemeinsame Projektgruppen gebildet, die sich ganz konkreten Verkehrs- und Infrastrukturfragen widmen (z.B. SELA, IMAGO, Incodelta). Derartige Zusammenarbeitsformen wurden auch wegen Budgetrestriktionen notwendig.

**Schlussfolgerung:** In den Niederlanden ist es relativ schwierig abzuschätzen, wie weit der Einfluss der nicht-staatlichen Akteure geht, weil für alle der Zugang zu Verwaltung und Politik gut ist. Die liberale, wirtschaftsfreundliche Regierungspolitik wird kaum in Frage gestellt. Die Verkehrspolitik wird weitgehend vom Verkehrsministerium bestimmt. Dieses hat aber begonnen, nachhaltige Grundsätze zunehmend zu berücksichtigen.

## 6.5 Der neue nationale Verkehrs- und Transportplan (NVVP)

### 6.5.1 Vorbereitung

Zur Zeit steht der neue Verkehrs- und Transportplan (NVVP) in Arbeit. Er sollte ab 2003 den heutigen Plan (SVV-2) ablösen. In die Vorbereitung sind verschiedene Staatsstellen involviert, die je nach Funktion ihre spezifischen Daten und Standpunkte einbringen. Ausserdem findet ein breit angelegtes Konsultationsverfahren in Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft statt. Wichtige Innovationen sind beim Güterverkehr vorgesehen.

Im Rahmen der Erarbeitung des Planes wird in Berichten des **Direktorates für Güterverkehr** (DGG 1999) vom grünen Poldermodell gesprochen, d.h. das kooperative Politikformulieren von Arbeitgebern, Staat, Umweltschutzorganisationen und Arbeitnehmerverbänden. Die bisherige Strategie des SVV-2 griff zu kurz - auch nach der Ergänzung durch die Regierungsdokumente *Transport in Balanse* (Güter) und *Samen werken aan bereikbaarheit* (Personen). Die nationalen Tonnenkilometer müssten bis 2010 um 5%, jene des Import-Export Verkehrs um 10% und jene des internationalen Transitverkehrs um 40% reduziert werden. Im Januar 1999 wurde die Perspektivennota publiziert, um die neuen Strategien breit diskutieren zu können. Modellhaft wird von drei Märkten ausgegangen: Gütermarkt, Transportmarkt und Verkehrsmarkt. Diese stehen in wechselseitiger Beziehung mit dem Ziel, eine effiziente Gütertransport-Policy zu entwickeln. Intervenierende Variablen sind: Umwelt, Sicherheit, räumliche Qualität, Mehrwert und Arbeitsplätze. Das DGG geht davon aus, dass sich der Güterverkehr auf der Strasse zwischen 1995 und 2020 verdoppeln könnte; dagegen sei etwas zu unternehmen. Im alten SVV-2 wurde diese Entwicklung noch weniger deutlich beanstandet (DGG 1999: 9). Wichtige Pfeiler sind die Verkehrsknotenpunkte, multimodale Korridore und die 24-Stunden-Wirtschaft. Die „Mission“ des DGG lässt sich folgendermassen formulieren (DGG 1999: 14-17):

- **Selbstverantwortung** und **Markt** soweit als möglich, d.h. staatliche Steuerung nur zugunsten Sicherheit, Umwelt, räumlicher Qualität und unternehmerischer Rechtmässigkeit.
- Flexible, gesunde und **effiziente Transportsektoren** mit marktfreundlichen Rahmenbedingungen.
- **Staatliche Kernaufgaben** mit kritischem Blick auf die Kosteneffektivität von Mensch und Mittel.
- Die Niederlande als wichtiger Spieler auf **internationaler Ebene**.
- Marktorientierung vom mono-modalen zum **multi-modalen Verkehr**.
- **Zusammenarbeit** mit VROM (Korridore, Umwelt), EZ (Energie, Wirtschaft), LNV (Landwirtschaft), Unternehmen, Arbeitgeberverbänden (VNO-NCW, MKB) Gewerkschaften und Konsumentenorganisationen.

Das DGG unterstützt weiterhin die Mainport-Policy, allerdings mit höheren qualitativen Ansprüchen. Der Modal Shift wird begründet durch die chronische Überlastung des Strassennetzes, aber auch durch die strengen Vorschriften in den Alpenländern (DGG 1999: 25). Auf der einen Seite soll die Konkurrenzposition der Verkehrsträger ausgeglichen werden; Anzeichen dafür sind nationale und internationale Subventionen für Modal Shift Investitionen und multimodale Transportsysteme (PROMIT, PACT). Im alten SVV-2 wurde vor allem die Verbesserung der europäischen Wettbewerbsposition des strassenseitigen Gütertransports erwähnt. Auf der anderen Seite gibt es Investitionsbeiträge für öffentliche Inlandterminals und für Anschlussgeleise und -wege (*Multimodale Transport Centrum Valburg, Rail Service Centra Waalhaven en Maasvlakte*). Ausserdem fördert der Staat „neue“ Transportkonzepte wie Container, Automatisierungen und Pipelines; für die Suche nach public-private partnership ist das *Kenniscentrum Verkeer en Vervoer* zuständig; diese Abteilung ist eigentlich dem Finanzministerium zugeordnet, arbeitet aber interdepartemental mit betroffenen Direktoraten zusammen. Untersucht werden derzeit Projekte wie die Betuweroute, Mainport-Entwicklung Rotterdam, Untergrundsystem Aalsmeer, Schiphol und der neue Bahnterminal Hoofddorp. Die Seeschifffahrt wird durch die *Internationale Maritieme Organisatie* (IMO) und die Binnenschifffahrt durch die *Centrale Commissie voor de Rijnvaart* (Rheinanliegerstaaten) weiter entwickelt; staatliche Subventionen sind hier aus wettbewerbsrechtlichen Gründen nur beschränkt möglich.

Ein weiterer wichtiger Akteur ist der **Verkehrsrat** (*Raad voor Verkeer en Waterstaat*). Am 27. November 1997 hat die Verkehrsministerin Jorritsma den Rat formell angefragt, einen Bericht über die langfristige Verkehrs- und Transportpolicy zu erstellen. Die von der Ministerin gestellten Fragen betrafen Verkehr und Nachhaltigkeit, den europäische Entscheidungsrahmen und die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Verwaltung und Unternehmen. Der Rat zog aus dem SVV-2 folgende Lehren (RVW 1998): Es gibt zu viele Autos, es gibt zu viel Strassengütertransport und es gibt zu wenig Infrastruktur für den öffentlichen Verkehr. Grundsätzlich war der Rat der Meinung, dass ein neuer Verkehrsplan nicht unbedingt nötig sei, solange dieser keine deutlich andere Richtung einschlägt als der alte Plan. Insbesondere sah der Rat ein grosses Problem darin, dass verschiedene Ministerien neue Policypläne in Arbeit hatten, ohne dass diese Pläne koordiniert werden. Der alte Plan von 1990 habe zwar das Bewusstsein für die Verkehrsprobleme gestärkt, dessen Umsetzung sei aber „missglückt“ (RVW 1998: 10). Zwischen 1986 und 2010 dürfte die Anzahl Autokilometer 45% statt 35% zunehmen. Der CO<sub>2</sub>-Ausstoss durch den Strassenverkehr hat 1986 bis 1996 um 30% zugenommen. Bis 2010 müsste der Ausstoss um 10% reduziert werden. Der Infrastrukturausbau für den öffentlichen Verkehr ist weit hinter dem angestrebten Zeitplan zurück. Von 35 SVV-2-Massnahmen konnte nur für 14 ein positiver Policyeffekt formuliert bzw. gemessen werden (RVW 1998: 14). Der Rat fordert folgende Verbesserungen (RVW 1998: 4-7):

- **Integrale Entwicklungsvisionen**, d.h. nicht weniger Mobilität *per se* aber bessere Mobilität.
- Bessere Umsetzung der **administrativen Verantwortlichkeiten**, d.h. mehr gegenseitige Intervention der Ministerien z.B. durch ministeriale Steuerungskommission, Anweisungen der Ministerien an Provinzen und Anweisungen der Provinzen an Gemeinden.
- Messen und **Evaluieren**.
- „**New Deal**“ zwischen Wohlfahrt, Ökonomie und Mobilität und definierte Schwerpunkte.



- Umsetzung verbessern durch **Alternativen**, d.h. neben Marketing und Kommunikation auch tatsächliche Alternativen zur Disposition stellen, welche z.B. mit Startsubventionen gefördert werden.
- Technologie und **Lebensstil** steuern, d.h. Modal Shift von physischer zur virtuellen Mobilität.
- **Raumordnung**, d.h. Anreize für die Niederlassung von Unternehmen an verkehrsgünstigen Knotenpunkten und in Verkehrskorridoren.
- Öffentlicher Verkehr à la carte, d.h. **door-to-door Service** und weg vom Image als Massentransportmittel.
- EU, Öffentlichkeit und Marktparteien, d.h. **public-private Partnership** (wird von EU gefördert) und klare Finanzierungs- und Organisationskompetenzen beim Verkehrsministerium.

Bei der Erarbeitung des Berichtes (*Advies*) hat der Rat eine Ratskommission zusammengestellt, welche von einem Projektteam des Sekretariats unterstützt wurde. Ausserdem wurden externe *Group Decision Rooms* organisiert und zahlreiche Interviews mit Experten aus Verwaltung, Wirtschaft, Umwelt und Verkehr geführt. Der Verkehrsrat hat zwölf Mitglieder und wird von einem zehnköpfigen Sekretariat betreut. Bis 1992 war der Rat eine reine Lobbyorganisation, wurde dann aber schrittweise reduziert und mit mehr oder weniger neutralen Experten besetzt. Zur Zeit kommt der Präsident aus dem Bankenwesen. Die Lobbygruppen haben weiterhin Einfluss auf die Verkehrspolitik über die sogenannten Konsultationsgremien, welche dem Ministerium angegliedert sind. Mit den dort einsitzenden Interessenvertreter werden vor allem kurz- und mittelfristige Entscheide besprochen. Der Rat agiert unabhängig vom Ministerium; seine **Empfehlungen** erreichen häufig eine beachtliche Medienaufmerksamkeit. Die einzelnen Empfehlungen werden durch eine kleine Arbeitsgruppe erarbeitet. Vorgängig werden wissenschaftliche Inputs von Universitäten und staatlichen Forschungsinstituten eingeholt. Das Projektteam besteht aus 3-5 Ratsmitgliedern und 2-3 Sekretariatsexperten. Das Arbeitspensum für die Ratsmitglieder besteht aus ca. 3-4 Tagen pro Monat. Sekretär und Ratspräsident decken die Kommunikation nach aussen ab. Ausserdem haben sie Kontakt mit anderen Beratungsorganen. Es werden jedes Jahr rund vier Berichte publiziert. Die Erarbeitung eines Berichts dauert etwa ein Jahr. Dem Ministerium wird 2-4 Wochen vorher Zeit für eine Stellungnahme gegeben. Bei Kritik der Ministerin wird der Bericht nicht abgeändert, aber sie hat genügend Zeit, eine gute Antwort zu geben. Das Sekretariat verfügt über eine Datenbasis von 2000 Adressen. In einer Art informellen Vernehmung werden rund 150 Personen um eine Stellungnahme gebeten. Regionen und Gemeinden werden konsultiert, falls diese von der geprüften Policy betroffen sind. Im nächsten Jahr soll z.B. ein Bericht über die lokale Verkehrspolitik publiziert werden. Für das Verkehrsministerium ist es ein Vorteil, wenn der Rat auf Konflikte mit gesellschaftlichen Gruppen eingehen kann; so nimmt er eine gewisse **Stossdämpferfunktion** für die Ministerin ein. Der Rat beschliesst jedes Jahr ein Arbeitsprogramm, welches von der Verkehrsministerin gutgeheissen wird. Zur Zeit sei das Thema Finanzierung von Infrastruktur zwar im Arbeitsprogramm, die Ministerin wollte aber dessen Priorität etwas zurückstufen. Das Parlament hat bisher noch nie um eine offizielle Empfehlung gebeten. Lobbygruppen können zwar vom Knowhow des Rates profitieren, müssen aber zunächst das Ministerium kontaktieren. Der Rat kann selbständig mit Lobbygruppen Kontakt aufnehmen und die Medien- und Öffentlichkeitsauftritte organisieren. Kontakte mit dem Parlament nimmt die Ministerin wahr. Die verschiedenen Räte (Verkehr, Umwelt, Energie, Wirtschaft, etc.) pflegen keine strukturierte Zusammenarbeit, jeder Rat hat seine spezifische Rolle. Die Räte nehmen aber be-

wusst eine breite und langfristige Perspektive ein. Das Verkehrsministerium hat zwar noch eine Strategieguppe, aber diese genügt angeblich nicht für die langfristige Orientierung. Der Verkehrsrat versucht heute, seine Berichte möglichst früh in die politische Diskussion einzubringen. Früher kamen die Empfehlungen häufig zu spät. Zur Zeit arbeitet der Rat an der Beziehung zwischen Staat und Markt. Ziel sei es, dass der Staat zunehmend Leistungen einkaufe statt einfach Subventionen zu verteilen. Besonders im Strassenverkehr fehlt die Beziehung zwischen Kosten und Nutzen. Die Internalisierung externer Kosten sollte auf europäischer Ebene geregelt werden. Die Ratsempfehlungen können entweder als eigene Idee der Ministerin in die politische Debatte eingebracht werden oder sie werden mit zeitlicher Verzögerung in den Politikformulierungsprozess aufgenommen. Einzelne Vorschläge verschwinden natürlich auch gänzlich.

Für das Kernproblem der niederländischen Infrastrukturpolicy verfasste der Rat einen separaten Bericht und forderte das sogenannte **Total Design**. Dabei geht es um die integrale Vision der Ministerien für Wirtschaft, Landwirtschaft, Umwelt und Verkehr in die Richtung der ökonomischen und ökologischen Vitalität sowie der räumlichen Lebensqualität. Der Bericht wurde am 19. Dezember 1997 von der Verkehrsministerin angefragt, weil verschiedene Grossprojekte in Verzug oder blockiert waren. Der Rat ist der Ansicht, dass besser interdepartemental koordiniert und finanziert werden muss. Ausserdem müssen betroffene Gruppen von Anfang an miteinbezogen werden. Dazu eignet sich das Vorgehen der „kreativen Konkurrenz“, d.h. Gruppen von Experten und Betroffenen entwickeln konkurrierende Lösungen. Die Projektgruppe Incodelta (siehe unten) scheint eine direkte Folge dieses Ratschlages zu sein. Public-private Partnership spielt dabei eine wichtige Rolle (RVW 1998: 21).

Heute bilden das Mehrjahresprogramm Infrastruktur und Transport sowie das sogenannte *Tracéwet* (Trassengesetz) die Basis für die **Planvorbereitung**, **Planungsphase** und **Infrastrukturentscheidung**. Dieses Gesetz kommt fast ausschliesslich in der zweiten Phase zum Tragen, und zwar mit Vorschriften zu den Regierungsmemoranden (*Notas*), Einsprachen und Beschlüssen. Das Gesetz garantiert die Rechtssicherheit in einem Korridor von 40-60 Metern, nicht aber Kreativität und Qualität in einem weiteren Umkreis (RVW 1998: 33). In diesem Zusammenhang wurden im Juli 1998 und im August 1999 die Berichte „*Ruimtelijke Vernieuwing voor het Goederenvervoer*“ und „*Ruimtelijke Vernieuwing Internationaal Goederenvervoer*“ zum Thema „räumliche Erneuerung“ des nationalen und internationalen Gütertransports publiziert. Die Vorschläge gehen klar in die Richtung von Transportvermeidung, mehr Selektion der Transportströme und Innovationen im Güterverkehr. Dazu wird speziell ein Untergrundsystem für Gütertransport vorgeschlagen, welches die städtischen Gebiete, Terminals und grosse Industriegebiete miteinander verbindet (Interdepartmental Underground Transport Task Force, 1999). Der Wille zur Realisierung dieses Transportsystems ist sogar in der Koalitionsvereinbarung der Regierung festgehalten. Machbarkeitsstudien zuhanden der interdepartementalen Task Force (V+W, EZ, VROM) lassen den Schluss zu, dass Untergrundsysteme 50-70% der Gütertonnen in Stadtzentren übernehmen könnten, die Kosten sehr hoch sind und viel Kooperation zwischen Regierung, Gewerbe und Bürger erfordern. Für die chemische Industrie und die Raffinerien dürfte das Untergrundsystem von geringerer Bedeutung sein, weil sie bereits heute einen grossen Anteil ihrer Produkte über Pipelines transportieren. Zur Finanzierung von Anreizen und Subventionen wird ein Transportfonds vorgeschlagen, welcher aus Mitteln der Verkehrsabgaben gespeist wird. Hierzu fällt aber die Reaktion der Verkehrsministerin im Antwortschreiben eher negativ aus; die Finanzierung könne auch anders organisiert werden (RVW *Jaarverslag* 1998: 9).

Über die nötigen flankierenden Massnahmen wird relativ wenig gesagt, obwohl die Einhaltung der Kostenwahrheit als nötig erachtet wird. Es wird allerdings klar, dass die grössten Probleme nicht im internationalen Güterverkehr liegen, sondern im nationalen Güter- und vor allem Personenverkehr. In den Niederlanden besteht traditionell die Tendenz, dass Einnahmen nicht zweckgebunden sind und in die allgemeine Staatskassen fliessen. Über die Internalisierung externer Kosten ist ein separater Bericht geplant, der im Sommer 2000 erscheinen soll.

Die **europäische Dimension** des Verkehrs wurde im Bericht „*Van eindige zaken en blijvende taken*“ behandelt (RVW 1999). Hier wird festgehalten, dass a) Aufgaben des Verkehrsministeriums (Post, Telephon, Bahn) liberalisiert werden und b) dafür andere Aufgaben mehr Beachtung durch das Verkehrsministerium brauchen. Dazu gehören eine integrale Politik mit Verkehr, Umwelt, Sicherheit, Raumplanung und Dienstleistung sowie eine Vorreiterfunktion auf europäischer Ebene. Das Verkehrsministerium müsse seine Funktion als „Watchdog“ zugunsten des öffentlichen Interesses verstärken und diese mit Nachdruck in Brüssel vertreten. Liberalisierung und Marktkräfte können die integrale Betrachtung nicht gewährleisten (RVW 1999: 45). Als letzter Bericht in dieser Reihe publizierte der Rat im September 1999 den Ratsschlag zur Informationstechnologie. Dabei wird auf den Zusammenhang zwischen Informationstechnologien und dem Lebensstil sowie auf die Chancen zugunsten einer nachhaltigen Verkehrspolitik aufmerksam gemacht. Es wird das Motto propagiert: „*Van mainport naar brainport*“ (RVW 1999: 23).

Die Berichterstattung über **Policyeffekte** ist ebenfalls ein Bestandteil der NVVP-Vorbereitung. Sie ist von besonderem Interesse für das Umweltministerium. Die jüngsten Berichte halten klar fest, dass die CO<sub>2</sub>- und NO<sub>x</sub>-Ziele weder heute noch in Zukunft erreicht werden. Einzig die VOC-Reduktion, die Lärmbelastungen und die verkehrsbedingten Eingriffe in die Landschaft könnten im Jahre 2010 den Erwartungen entsprechen. Bei der Erreichbarkeit konnte das Verhältnis zwischen den Auto- und Bahnreisezeiten verbessert werden, allerdings eher wegen den vielen Verluststunden im Stau statt der verbesserten Dienstleistung der Bahn. Die Ziele bei den Zugsverspätungen, dem Preisverhältnis Auto/Bahn und den Staus konnten nicht erreicht werden. Gemäss Bericht und gestützt auf regelmässige Bevölkerungsumfragen (*Traffic Test*) ist der Kenntnisgrad der SVV-2-Verkehrsziele relativ hoch, die Akzeptanz niedrig. Die Akzeptanz betrug im Februar 1999 50%, 1992 waren es noch 54%. Die Kenntnis der Ziele hat von 34% in 1992 auf 58% in 1999 zugenommen. Kurz: Je besser die Bevölkerung vom SVV-2 Kenntnis hatte, desto weniger war sie bereit, den Plan zu akzeptieren. Ausserdem dürfte mitspielen, dass gewisse nicht erreichte Ziele ganz unmittelbar wahrnehmbar sind (Strassen- und Bahnüberlastungen).

Das Umweltministerium drängt darauf, dass der neue NVVP vermehrt Gewicht auf die Zusammenarbeit mit regionalen Behörden und Pressure Groups legen muss. Aus dem schlecht akzeptierten Entscheidungsprozess zur Betuweroute soll gelernt werden. Beim Gütertransport stehen die Chancen für mehr **Intermodalität** gut, der Güterverkehr auf der Strasse wird aber dennoch nicht abnehmen. Das in Prozent gemessene Verhältnis zwischen short-sea Schiffstransporten, Fluss, Bahn, Strasse und Pipeline hat sich zwischen 1986 und 1998 kaum verändert und liegt bei 15:23:2:54:6. Allein beim nationalen Güterverkehr liegt das Verhältnis bei 80% Strasse, 19% Flussschifffahrt und 1% Bahn. Beim internationalen Gütertransport haben Short-sea und Flussschifffahrt eine relativ starke Position (*Beleidseffectrapportage* 1998: 15-19). Ebenfalls gemessen wird die Marktposition der Mainports: Hier dürften die Ziele beim Transportgewerbe und beim Flughafen erreicht werden. Der Marktanteil der

Seehäfen wird zurückgehen; 1986 betrug dieser 52%, in 1998 noch 49%. Es ist also auffallend, dass die „harten“ umweltorientierten Ziele verfehlt werden, während die Aussichten für die „weichen“ nachhaltigen Ziele und die wirtschaftlichen Ziele positiv sind. Der Kostendeckungsgrad des öffentlichen Verkehrs müsste bis ins Jahr 2000 50% betragen. Hier sind keine Fortschritte zu verzeichnen. Beim Stadtverkehr waren es rund 31% in den Jahren 1993 bis 1996, beim nationalen Bahnverkehr rund 34%. Es wird erwartet, dass die 50% nicht einmal in 2010 erreicht werden. Mitte der neunziger Jahre hatten rund 50% der Gemeinden mit mehr als 30'000 Einwohner eine steuernde Parkierungspolitik gemäss dem A-B-C-Konzept. Damit war das Zwischenziel erreicht. Bis 2000 sollen es 75% und bis 2010 100% sein. Hier kann eingewendet werden, dass es sich bei den heutigen 50% um jene schon zu Beginn vollzugswilligen Gemeinden handelt, während sich die anderen Gemeinden auch noch im Jahre 2010 gegen diese Parkierungspolitik sträuben könnten. Die Ministerien hoffen jedenfalls auf einen Lerneffekt unter den Gemeinden und vertrauen auf das wohl wirksamste Steuerungsinstrument, die von oben nach unten fließenden Finanzmittel (*Beleidseffectrapportage* 1998: 84-87).

### 6.5.2 Rechtlicher Rahmen

Mitte der neunziger Jahre wurde der offizielle Verkehrsplan (*Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*, SVV-2) zunächst durch drei Dokumente über die Erreichbarkeit (*Samen Werken Aan Bereikbaarheid*), über eine bessere Balance zwischen den Verkehrsträgern (*Transport in Balans*) und ein generelles Perspektivenmemorandum (*Perspektievennota*) ergänzt. Am 18. Februar 1999 haben die Verkehrsministerin und die Organisationen IPO (Provinzen), VNG (Gemeinden) und die Agglomerationsgebiete (*Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer*) eine Vereinbarung (*Declaration of Intent*) zur Vorbereitung des NVVP abgeschlossen. Die Vereinbarung VERDI hat bereits früher die Rollen der verschiedenen Staatsebenen neu geregelt. Stets war auch das Umweltministerium beteiligt. Im Schnittpunkt zwischen Verkehr und Umwelt bilden folgende Gesetze den rechtlichen Rahmen (NMP-3: 358):

- 1967: Naturschutz (*Natuurbeschermingswet*)
- 1970: Luftreinhaltung (*Wet inzake de luchtverontreiniging*)
- 1979: Lärm (*Wet geluidhinder*)
- 1993: Umwelt (*Wet milieubeheer*)
- 1993: Infrastruktur (*Tracéwet*)
- 1994: Luftfahrt (*Luchtvaartwet*)
- 1994: Strassen (*Wegenverkeerswet*)

Wichtig im niederländischen Kontext ist das Zusammenwirken der verschiedenen Policypläne, welche im Regelfall als eine Vereinbarung zwischen den Ministerien für Verkehr, Umwelt, Landwirtschaft, Wirtschaft und Finanzen zu verstehen sind. Beim neusten **Umweltpolicyplan** (NMP-3) vom Februar 1998 hat zudem noch der Minister für Entwicklungszusammenarbeit mitgewirkt. Dieser Plan geht, wie schon seine Vorgänger, davon aus, dass die Umweltproblematik schalenförmig vom lokalen bis zum globalen Niveau angegangen werden muss. Im weiteren werden die Umweltthemen (Klima, Luft, Boden, etc.) und die entsprechenden Zielgruppen (Konsumenten, Industrie, Raffinerien, Verkehr, etc.) definiert. Zur Mobilität werden sieben Trends ausgemacht (NMP-3 1998: 92): mehr Autoverkehr wegen Babyboomer-Generation, Verkehrsabnahme nach 2020 wegen Pillenknick-Generation, Wirtschaftswachstum, wachsende Immigration, Individualisierung, Emanzipation und Freizeitverkehr. Im Umweltplan wird deutlich, dass die Zielgruppe Verkehr diffus und schwierig anzu-

packen ist: Man hat es mit sechs Millionen individuellen Akteuren, 11'000 Transportunternehmen und 35'000 Unternehmen mit eigenem Fuhrpark zu tun. Der Verkehr trägt mit 15% an die Treibhausgas-Emissionen, mit 63% an die NOx-Emissionen und mit 32% an die Versäuerung bei. Hier setzt der Umweltplan auf finanzielle Instrumente: Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Staatssekretärs für Finanzen untersuchte die Ökologisierung der Abgaben und Steuern. Zwischen 1994 und 1998 konnten die Einnahmen aus „grünen“ Belastungen von 16 Mrd. Gulden auf 24 Mrd. gesteigert werden. Deren Anteil an den totalen Abgaben und Steuern stieg von 11% auf 14%. Der Beitrag des Umweltministeriums an die Verkehrspolitik besteht in erster Linie in Ausgaben zur Stimulierung neuer Abgasvorschriften, neuer Treibstoffe und im Bereich der Raumordnung. Letztere basiert auf dem planerischen Kernbeschluss über die nationale räumliche Politik, auch Aktualisierung VINEX (vierte Nota über die räumliche Entwicklung) genannt. Dabei geht es um die Bündelung der Raumnutzung, die Multifunktionalität sowie Zugänglichkeit und Schutz öffentlicher Freiräume. In diesem Rahmen sind Gemeinden und Provinzen angehalten, geeignete Flächen für multimodale Terminals auszuscheiden (NMP-3: 432). Das Umweltministerium kann also vor allem kurzfristig über technische Vorschriften, insbesondere jene der Europäischen Union, und langfristig über raumplanerische Instrumente auf die Verkehrspolitik einwirken. Massnahmen, welche direkt das Verkehrsvolumen beeinflussen, liegen fast ausschliesslich in der Kompetenz des Verkehrsministeriums.

In der **Vereinbarung** vom 18. Februar 1999 zur Perspektivennota anerkennen die Partner, dass dieses Memorandum eine gute Basis für die Diskussionen zur Vorbereitung des NVVP ist. Rechtlich gesehen ist das SVV-2 bis 2003 gültig. Das Planungsgesetz (*Planwet Verkeer en Vervoer*) vom 17. Juli 1998 schreibt die Erstellung des NVVP im Kontext von *Startnota ruimtelijke ordening* 1999 (Startnota räumliche Ordnung) und *Meerjarenprogramma* 1999-2003 (Mehrjahresprogramm Verkehr) vor. Aus dem SVV-2 wurden die folgende Lehren gezogen: das Verkehrsvolumen hat schneller als erwartet zugenommen, die Anpassung der Infrastruktur war zu langsam, die bestehende Preispolitik genügt nicht, die Umweltqualität ist nur unzureichend verbessert, der öffentliche Verkehr ist zu wenig attraktiv, die Parkierungspolitik genügt noch nicht und die Verkehrssicherheit kann noch verbessert werden (*Perspectievennota* 1999: 9). An erster Stelle wird das Stauproblem erwähnt: Die Anzahl der Staus ist seit 1990 um 160% gestiegen. Pro Monat gibt es durchschnittlich 1300 Staus. Das Ausmass der Staus auf dem Hauptstrassennetz hat sich seit 1990 verdoppelt. Es wird geschätzt, dass die Kosten von Staus und Verluststunden um 70% auf 1.7 Mrd. Gulden zugenommen haben. Erwartungen werden langfristig bis 2030 formuliert: Die Bevölkerung wird von rund 16 Mio. auf 19 Mio. Einwohner zunehmen. Der hohe Autogebrauch der „Babyboomers“ dürfte nach 2010 abflachen. Dabei noch nicht berücksichtigt ist der Autogebrauch der Zuwanderer; hier sind weitere Studien geplant. Die wichtigsten Tendenzen, welche es in der Verkehrspolitik zu steuern gilt, werden folgendermassen zusammengefasst:

- Mehr Wohlfahrt bedeutet mehr Mobilität;
- Mehr Arbeit bedeutet mehr Mobilität;
- Mehr Technologie bedeutet mehr Mobilität.

Die **Entscheidungsprozesse** der Infrastrukturpolitik sind im Planungsgesetz (*Planwet Verkeer en Vervoer* inkraft seit 17. Juli 1998) und dem Raumordnungsgesetz (*Wet op de Ruimtelijke Ordening WRO*) geregelt. Gemäss Artikel 2a WRO braucht eine Infrastrukturplanung einen planerischen Kernbeschluss. Dieser regelt die Policy-Vorbereitung (Teil 1), Einsprachen und Ratschlag (Teil 2), den Standpunkt des Ministerrates (Teil 3) und die Behandlung bzw. Gutheissung durch die erste und zweite

Parlamentskammer (Teil 4). Gemäss Planwet muss der Verkehrsminister den NVVP mit Provinzen, Gemeinden und *Kaderwetgebieden* diskutieren und abstimmen. Wird Teil 4 des NVVP wie geplant am 1. Januar 2003 festgelegt, dann müssen die regionalen und provinziellen Pläne am 1. Juli 2003, also ein halbes Jahr später, aktualisiert sein.

### 6.5.3 Inhalt

Zur Zeit ist der NVVP in Arbeit und wird auf verschiedenen Ebenen diskutiert. Gewisse Leitlinien zeichnen sich aber schon heute ab. Trotz Kritik am Begriff *Nederlands Distributieland* stellt der Entwurf zum NVVP fest (V+W 1999: 11): „*Mainports vormen de ruggegraat van de ruimtelijk economische structuur in Nederland en dragen substantieel bij aan het genereren van toegevoegde waarde en werkgelegenheid, ook op andere locaties in Nederland.*“ Es wird also anerkannt, dass Mainports das Rückgrat der räumlich-ökonomischen Struktur bilden und massgeblich zur Wirtschafts- und Arbeitsplatzentwicklung beitragen. Kernaussagen und Ziele sind die folgenden:

- Mobilität und Transport sind unverzichtbar für die Erreichbarkeit.
- Mobilität muss sauber, sicher und raumeffizient werden.
- Es sind Investitionen in die Lebensqualität nötig.
- Informations- und Kommunikationstechnologien müssen genutzt werden.
- Regionale Unterschiede bleiben, aber die Verstädterung nimmt zu.
- Infrastruktur muss Output einer guten Politik sein, d.h. es sind dezentralisierte Staatsinvestitionen in regionale und lokale Infrastruktur nötig.
- Der Anschluss an europäische Verkehrsnetzwerke muss gesichert sein.
- Politisch muss flexibel und dynamisch gesteuert werden.
- Politische Steuerung muss durch Selbststeuerung und Preispolitik ergänzt werden.
- Die staatliche Steuerung geschieht nach Mass gemäss VERDI-Vereinbarung, d.h. es wird effektive Dezentralisation und eine neue Rollenverteilung der öffentlichen Partner angestrebt.
- Partizipation und public-private Partnership stehen im Zentrum des Prozesses, d.h. Investitionsentscheide zeichnen sich durch Transparenz und Markt aus.

**Quantitative Ziele** werden bei der Sicherheit angegeben. Bei Luft und Klima wird hauptsächlich auf den NMP-3 und die internationalen Zielsetzungen verwiesen. Zentral sind die neuen Abgasvorschriften Euro 3 ab 2000 und Euro 4 ab 2005. Bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen geht der Bericht davon aus, dass bis 2030 die gemittelten Verkehrsemissionen um 50% per Personenkilometer und um 25% per Tonnenkilometer reduziert werden können. Bis 2010 soll der Verkehr noch 150 Kilotonnen NO<sub>x</sub> pro Jahr und 57 Kilotonnen VOC ausstossen (PW: 35, Lkw: 12). Der NO<sub>2</sub>-Grenzwert in Städten liegt bei 40 µg/m<sup>3</sup> und wird überschritten. Luftfahrt und Telekommunikation sind nicht Gegenstand des Planes; die allgemeinen Politiklinien werden aber angegeben. Im Jahresbericht 1998 wird klar festgehalten, dass der Güterverkehr auf der Strasse ständig zunimmt, und zwar von 11 Mrd. Fahrzeugkilometern im Jahre 1986, 14 Mrd. 1990, 17 Mrd. 1994 auf 20 Mrd. Fahrzeugkilometern im Jahre 1998 (*Jaarbericht* 1998: 24). Insgesamt setzt der NVVP zwei Schwerpunkte:

- Mit **Effizienzsteigerungen** sollen die bereits vorhandenen Kapazitäten besser genutzt werden. Mit Road Pricing soll mehr Markt in den Verkehrs- und Transportbereich gebracht werden.

- **Emissionsstandards** und **Emissionsabgaben** sollen ausgebaut werden. Die Niederlande engagiert sich für die CO<sub>2</sub>-Besteuerung auf europäischer Ebene.

Der NVVP wird nicht mehr das Verkehrsvolumen an sich ins Zentrum rücken, sondern den Effekt dieses Volumens auf die Umwelt. Quantitative Ziele für CO<sub>2</sub>-Emissionen und Fahrzeuggebrauch werden wegfallen, jene für NO<sub>x</sub> dürften erhalten bleiben. Es wären drastische Massnahmen nötig, aber das holländische „Poldermodell“ lässt keine drastischen Massnahmen zu; der Vorteil liegt in der breiten Abstützung, der Nachteil liegt darin, dass die Verantwortlichkeiten nicht klar zugeordnet werden können. Im weiteren dürfte die Politik „*Nederland Distributieland*“ zunehmend in Frage gestellt werden. Aus der Sicht des VROM gibt es einen maximalen ökonomischen Nutzen aus der Mainport-Politik, welcher durch die steigenden Kosten zunehmend erreicht ist. Die Zukunft der Mainport-Politik liegt wohl in einer stärkeren Förderung des logistischen Wissens und der internationalen Allianzen unter Schiffs- und Flughäfen.

In der **Preispolitik** sind zunächst verschiedene Experimente vorgesehen wie Road Pricing, gebührenpflichtige Strassen, Kilometerabgaben pro Wagenpark und zeitabhängige Gebühren in speziellen Gebieten. Leistungs- und verbrauchsabhängige Abgaben werden praktisch nur im Rahmen der EU, vor allem zusammen mit Deutschland und Belgien, ins Auge gefasst. Viel Aufmerksamkeit wird der **Raumplanung** und der Stadtpolitik geschenkt. Dazu gehören die Parkierungspolitik sowie die Zusammenhänge zwischen Wohnen, Arbeiten und Verkehr. Auf der Basis der Startnota *Ruimte voor Nederland* 1999 wird bis 2010 der VINEX aktualisiert. Das Prinzip der A-B-C-Lokalitäten soll beibehalten werden, allenfalls verknüpft mit dem neuen Knotenpunkt-konzept (siehe dazu auch Incodelta). Kurzfristig soll eine Subventionsregelung (ab 2000) für Transportvermeidung, kombiniert mit einem entsprechenden Kommunikationsprogramm, eingeführt werden. Mittelfristig sollen mit den Betrieben Vereinbarungen abgeschlossen werden. Ähnliche Subventionen für effiziente Logistik laufen im Rahmen von Transactie noch bis 2003. Ab 2000 gibt es eine Subventionsregelung für öffentliche Inlandterminals. Im Rahmen des *Trans European Rail Freight Freeways* (TERFF) entwickelt Holland zusammen mit Deutschland, Österreich, der Schweiz, Italien und Norwegen eine Nord-Süd-Verbindung. Im Fortgangsreport 7 zur Betuweroute wurde ein ausführlicher Bericht über Planung und Realisierung von Bahn 2000 und NEAT in der Schweiz veröffentlicht. Die Aktivitäten in der Schweiz werden implizit als Legitimation für die möglichst rasche Realisierung der Betuweroute herangezogen. Es wird darauf verwiesen, dass Kosten und bauliche Anforderungen in der Schweiz weit höher als in den Niederlanden seien, der Entscheidungsprozess aber zeitlich kürzer war. Gemäss Berichten des Verkehrsministeriums und der Eisenbahngesellschaft (NS) mussten die Kosten für die Betuweroute laufend revidiert werden, und zwar von 2.4 Mrd. Gulden im Jahre 1990 auf 9.4 Mrd. Gulden 1998 (1991: 4.1, 1992: 4.9, 1993: 6.2, 1996: 8.4). Unabhängige Institute (z.B. TME) sprechen sogar von bis zu 12 Mrd. Gulden. Gemäss Jahresbericht 1998 soll die Betuweroute im Jahre 2005 fertig gestellt sein.

## 6.6 Ausgewählte Massnahmenbündel

### 6.6.1 Verkehrsmanagement in Agglomerationen

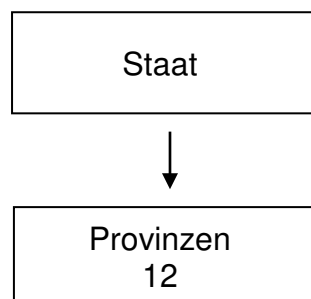
Neben den Aussagen von Experten aus dem Transportministerium und entsprechenden Dokumenten stützt sich dieser Abschnitt in erster Linie auf mündliche und schriftliche Informationen des Gemeindeverbandes (VNG). Die wichtigsten Akteure sind:

- Das **Transportministerium** bestimmt die Richtung, das **Umweltministerium** vermag Korrekturen anzubringen und hat viel zur Parkierungspolitik beigetragen.
- **Provinzen** und **Gemeinden** sind einzeln und im Verband die direkten Ansprechpartner für die Ministerien. Wirtschaftliche Gruppen sind z.T. Vereinbarungspartei im Hinblick auf ganz konkrete Projekte.

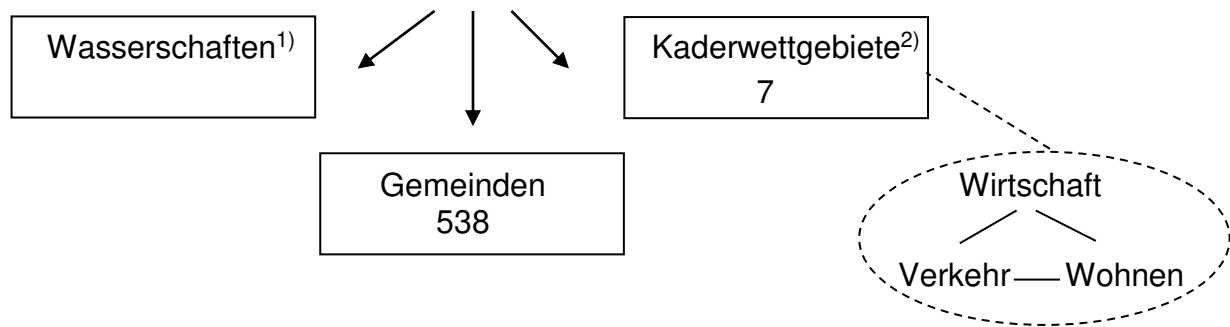
Aus der Sicht des VNG muss das Verkehrsmanagement in Agglomerationen vor dem Hintergrund der Beziehungen zwischen Staat, Provinzen (12), Wasserschaften und Gemeinden (538) gesehen werden. Im Gegensatz zur Schweiz fehlen in den Niederlanden fest institutionalisierte Prozeduren zwischen den Staatsebenen. Theoretisch bestehen hierarchische Strukturen von oben nach unten. Praktisch laufen die Beziehungen aber nicht-hierarchisch ab, zumindest zwischen Gemeinden, Provinzen und Wasserschaften. Gerade im Kontext der zunehmenden Dezentralisierung von Vollzugskompetenzen besteht eine gewisse Konkurrenz zwischen Provinzen und Gemeinden.

Aber auch der Staat selber besteht eigentlich aus konkurrierenden Ministerien, welche wiederum in die EU eingebunden sind. Bisher kamen sich die Ministerien relativ wenig in die Quere. Daraus ist auch der Umstand zu erklären, dass die verschiedenen Policypläne sich zwar nicht direkt widersprechen, aber zum Teil von unterschiedlichen Basis- und Zieljahren ausgehen. Neu hinzu kommen die sogenannten **Rahmengesetzgebiete** (*Kaderwetgebied*), sieben an der Zahl, welche die Bereiche Wirtschaft, Verkehr und Wohnen in einer Region zu koordinieren versuchen. Sie sind zwischen Provinzen und Gemeinden angesiedelt und decken vor allem städtische Ballungsgebiete ab. Als treibende Kraft hinter der Bildung der *Kaderwetgebieden* agierten die Gemeinden. Es habe sich die Einsicht durchgesetzt, dass die Provinzen häufig mit der Lösung komplexer Probleme überfordert seien. Deren Vertreter sind indirekt gewählt, der Bürgermeister der Grosstadt ist gleichzeitig Vorsteher der regionalen Verwaltung. Diese Entwicklung geht einher mit einer generellen Dezentralisierungspolitik der Zentralregierung. Dabei treten vor allem die Gemeinden als direkte Partner der Ministerien auf, unterstützt durch eine Dezentralisierung der Ministerien. Den Provinzen soll eher eine Monitoring- und Überwachungsfunktion zukommen. Ausserdem sind sie für die „grünen“ (Wald, Landwirtschaft) und „grauen“ (Umwelt, Entsorgung) Bereiche zuständig. Die regionalen Verkehrspläne in Agglomerationen werden heute also vor allem von *Kaderwetgebieden* alle vier Jahre überarbeitet; dies anstelle der bisherigen Pläne der Provinzen. Lokale Verkehrspläne können weiterhin freiwillig erstellt werden. Politisch wird zwar eine Dezentralisierung angestrebt, die finanziellen Mittel bleiben aber zentralisiert. Finanzielle Ressourcen sind das effektivste Steuerungsmittel für das Verkehrsministerium. Eine Gemeinde, welche im Rahmen des regionalen Verkehrsplanes nicht kooperieren will, kann über die zur Verfügung stehenden Finanzmittel dazu bewegt werden. Theoretisch sieht die entsprechende Konzeption des politischen System wie folgt aus:

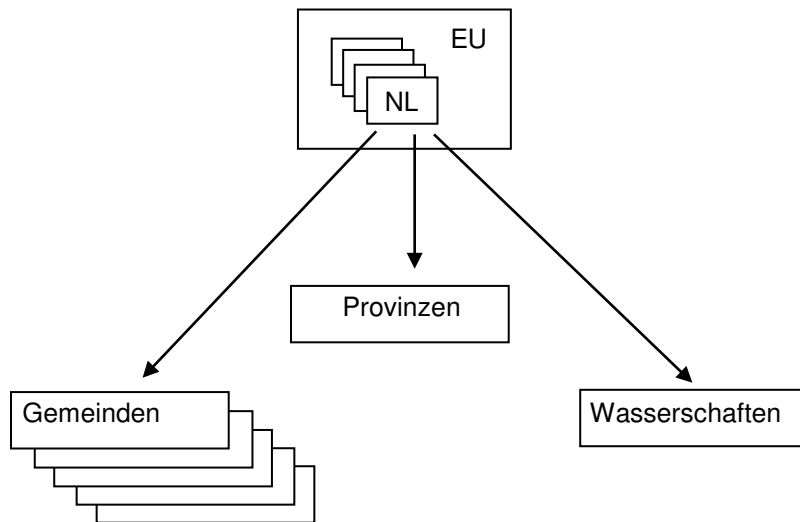
**Darstellung 6.1: Theoretische Konzeption der niederländischen Verkehrspolitik**







**Darstellung 6.2: Praktische Konzeption der niederländischen Verkehrspolitik**

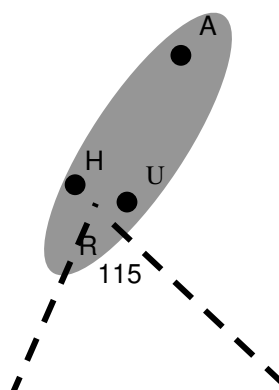


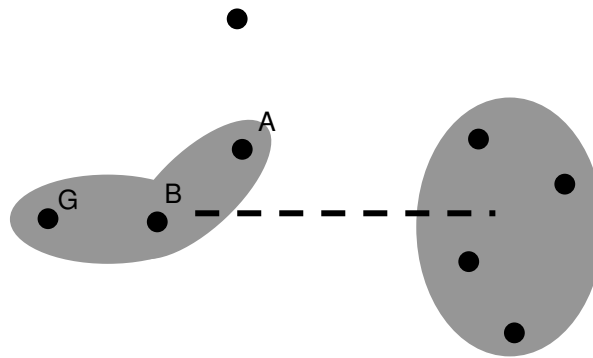
1) *Wasserschafften* sind eine Art Zweckverbände, welche die öffentlichen Wasserstrassen verwalten. Die Vertreter sind direkt von der Bevölkerung gewählt. Ihre Kompetenzen sind mit jenen von Staatsebenen vergleichbar.

2) *Kaderwettgebiete* wurden in den sieben grossstädtischen Ballungsräumen gebildet (Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Arnhem, Groningen, Maastricht). Ihre Vertreter sind indirekt gewählt. Der Bürgermeister der Grossstadt ist gleichzeitig Vorsteher der „Rahmengesetzgebiete“; es sind ihnen zunehmend Aufgaben aus den Bereichen Wirtschaft, Verkehr, Soziales, Polizei und Kultur übertragen worden. Die *Kaderwettgebiete* sind eine Art Kopie der französischen Communautés urbaines. Initiatoren waren die Städte und Gemeinden. zusätzlich gibt es noch 18 Regionen.

Im Güterverkehr drängt sich immer mehr die Zusammenarbeit der Grossregionen Randstad Rotterdam/Utrecht/Den Haag/Amsterdam (6 Mio. Einwohner), Antwerpen/Brüssel/Gent (4.5 Mio.) und deutsches Ruhrgebiet (9 Mio.) auf.

**Darstellung 6.3: Grenzüberschreitende Grossregionen**





Der Einfluss der Interessengruppen hat sich in den letzten Jahren stark verändert: Die Automobilverbände spielen kaum mehr eine Rolle. Umweltschutzorganisationen können allenfalls über das Argument des Landschaftsschutzes Teilstücke bei Bahn und Strasse verzögern oder gar verhindern. Die Problematik des Individualverkehrs, insbesondere die Stausituation, seien heute derart schwerwiegend, dass es überall an Lösungsrezepten fehle. Zur Verminderung der Staus werden derzeit zum Beispiel gebührenpflichtige Strassenviadukte innerhalb der bestehenden Strassenkorridore geprüft. Die Eisenbahn ist noch keine gute Alternative, und zwar sowohl betreffend Infrastrukturkapazitäten wie auch Stromversorgung. Der gebräuchliche 1500 Volt Gleichstrom ist zu wenig leistungsfähig hinsichtlich der geplanten Schnell- und Lokalbahnsysteme. Aus der Sicht des VNG lässt sich das Problem des Strassengüterverkehrs fast nur in Zusammenarbeit zwischen den drei grossen Ballungsräumen Randstad (6 Mio. Einwohner), Antwerpen/Gent/Brüssel (4.5 Mio. Einwohner) und Ruhrgebiet (9 Mio. Einwohner) lösen. Auf nationaler Ebene sollten mehr Aufgaben und Kompetenzen an die Gemeinden delegiert werden; ausserdem ist die interregionale Zusammenarbeit zu fördern. Allerdings: Die Dezentralisierung hat auch Nachteile. Gemeinden überschreiten ihre Kompetenzen z.B. bei der Auslegung der Parkplatzvorschriften. Ausserdem lassen sich Gemeinden stärker von lokalen Interessengruppen beeinflussen.

Im April 1995 schuf die Verkehrsministerin Jorritsma die Plattform für **städtische Distribution** (*Platform Stedelijke Distributie*, PSD). Schlüsselbegriffe sind Erreichbarkeit (Fahrzeugkilometer, Zeit, Hindernisse), Lebensqualität (Lärm, Luft, Bewohnerklagen, Konsumentenklagen, Sicherheit), Transporteffizienz (Beladungsgrad, Treibstoffverbrauch) und Wirtschaftsverträglichkeit (Kosten, Umsatz, Kundenfrequenz). Im Frühling 1997 publizierte die Plattform erstmals einen Bericht über Gemeinden und Güterverkehr. Die Plattform besteht aus Vertretern des VNG (Gemeinden), der IPO (Provinzen), der Verkehrs-, Wirtschafts- und Umweltministerien, der EVO (Logistik- und Transportunternehmer), der KNV (Transport), der TLN (Transport und Logistik), der MKB (Unternehmer), der NVG (Grosshandel) und des NDH (Detailhandel). Die Plattform möchte die Gemeinden motivieren, Massnahmen gegen den vermeidbaren Autoverkehr zu ergreifen. Dazu gehören neue Güterverteilungskonzepte in Stadtzentren. Derartige Massnahmen müssen in Übereinstimmung sein mit Verkehrspolicyplänen bzw. kommunalen Verkehrs- und Transportplänen. Die vorgeschlagenen Massnahmen versuchen die Bedürfnisse von Gewerbetreibenden, Bewohnern, Passanten und anderer Verkehrsteilnehmer zu koordinieren. Dezentralisierte Projektteams analysieren die Belieferungssituation und Nebenwirkungen. Instrumente sind Verkehrsbeschlüsse, Verordnungen, freiwillige Vereinbarungen und Infrastrukturmassnahmen (PSD 1997). 1998 wurden in Amsterdam und 's-Hertogenbosch die ersten Pilotprojekte gestartet (DGG 1999).

Die Plattform widmet sich also dem Güterverkehr unter 50 km; die Möglichkeiten für mehr Intermodalität werden als gering bezeichnet. Das Verkehrsmanagement in Agglomerationen ist aber abhängig von den Massnahmen auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene. Beim Inlandverkehr über 50 km wird eine Umlagerung des Strassenverkehrs auf andere Modalitäten von 5% angestrebt, beim internationalen Import/Export-Verkehr 10% und beim internationalen Transitverkehr 40% (NMP-3: 178). Ein wichtiges Ziel ist zudem, dass Arbeitsplätze an A- und B-Lokalitäten, also gemäss Bauordnung nahe beim öffentlichen Verkehr, zunehmen und nicht an C-Lokalitäten. Bisher, d.h. 1990 bis 1996, hat aber die Anzahl von Betrieben an C-Lokalitäten zugenommen (+37%). Das Wachstum an B-Lokalitäten war 16% und an A-Lokalitäten 1%. Dies dürfte u.a. mit den hohen Grundstückspreisen im Stadtzentrum zusammenhängen (*Perspektivennota* 1999: 15). Geschwindigkeitslimiten werden als wichtige Massnahme zur CO<sub>2</sub>-Reduktion eingesetzt. Zunächst geht es um die Durchsetzung der bestehenden Limiten. Viel wird von der Einführung der sogenannten dynamischen Geschwindigkeitslimiten erwartet. Mit Hilfe von Signalisierungssystemen können Geschwindigkeitslimiten automatisch auf die Verkehrssituation, Intensität, Baustellen und Smog angepasst werden. Bis 2000 sollen ca. 50% des Hauptstrassennetzes mit derartigen Signalisierungs- und Kontrollsystemen ausgestattet sein. Ausserdem haben Ministerin, Gemeinden, Provinzen und Wasserschafte eine Vereinbarung über die Ausdehnung der 30km-Zonen in urbanen Gebieten unterzeichnet (NMP-3: 156). In Stadtgebieten soll bis 2010 der Anteil von Dieselfahrzeugen merklich reduziert werden zugunsten von Erdgas- und LPG-Fahrzeugen (Gas-Benzin-Gemisch). Die Benzinsteuern wurden 1990 bis 1997 um 40 Cent und die Dieselabgaben um 35 Cent erhöht. Auch die Motorfahrzeugsteuern wurden um rund 20% erhöht.

Auf der Basis der Umwelt- und Raumordnungspläne wurden bisher zehn sogenannte ROM-Gebiete ausgeschieden. Dabei geht es um eine gezielt nachhaltige Entwicklung der Gebiete. Im Gebiet Rotterdam/Rijnmond zum Beispiel besteht ein Ausführungsplan mit wirtschaftlichen Zielen, der Erreichbarkeit von Industrie und Hafen sowie Umwelt- und Mobilitätszielen. Auch die Modal-Split-Problematik soll in diesem Rahmen angegangen werden (NMP-3: 324). Aus der Sicht des staatlichen Umweltforschungsinstitutes RIVM wäre Road Pricing die effektivste Massnahme zur Bekämpfung des Stauproblems. Die Akzeptanz könnte erhöht werden, wenn die Einnahmen zurückfliessen oder ein Teil des Geldes in den öffentlichen Verkehr investiert würde. Allerdings wäre dadurch die Opposition des Automobil- und Transportgewerbes kaum zu brechen. Auch die Umweltschutzorganisationen machen sich eher halbherzig für das Road Pricing stark, da weite Teile der Bevölkerung zwar viel Sympathie für Umweltschutzgruppen haben, gleichzeitig aber Autofahren und nicht noch mehr dafür bezahlen wollen.

## 6.6.2 Kombinierte Verkehr und Terminals

Im neuen Policyplan zum Verkehr geht es darum, die ganze Transportkette zu beeinflussen, d.h. zu fragen, wo die Güter herkommen, warum sie dort produziert werden und wie sie transportiert werden. Das Verkehrsministerium geht davon aus, dass sowohl der nationale wie der internationale Güterverkehr stark zunehmen werden. Road Pricing ist die konkreteste Massnahme, welche Mehreinnahmen für Infrastrukturinvestitionen ermöglichen würde. Sofern diese Massnahme realisiert wird, besteht kein Zweifel, dass Gütertransporte ebenfalls davon betroffen sein werden. Die Niederlande will zusammen mit Deutschland vorgehen. Bis 2010 sind 71 Mrd. Gulden für die Infrastruktur vorgesehen. Terminals sind ein kleiner Teil davon und müssen im Rahmen der langfristigen Modal-Shift- und Raumordnungspolitik gesehen werden.

Auch Innovationen wie Flusstransporte über kurze Distanzen und unterirdische Transportsysteme gehören in das Konzept. Die wichtigsten Akteure sind:

- Die Modal-Shift- und Terminalpolitik liegt fast ausschliesslich in Kompetenz des **Verkehrsministeriums**.
- Das Ministerium verfolgt relativ konsequent die Politik der freiwilligen Vereinbarungen mit **Arbeitgeberorganisationen**. Andere Interessengruppen sind nur im Formulierungsprozess der langfristigen Strategien mitbeteiligt.

Die **Terminalpolitik** hat sich erst in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre etabliert. Rund 50% aller Terminals sollen zu maximal 25% subventioniert werden; die anderen 50% können im Markt selbständig bestehen. Insbesondere die sogenannten Sea Ports werden als nicht sinnvoll für Subventionen eingestuft (auch eine EU-Richtlinie würde dagegen sprechen). Voraussetzung für Subventionen an Inlandterminals ist, dass Güterverkehr von der Strasse auf ein anderes Transportmittel umgelagert wird; die Übernahme von kombiniertem Verkehr eines anderen Terminals und der Bau zusätzlicher Infrastruktur soll soweit als möglich verhindert werden. Der Ort eines Terminals wird durch den Markt bestimmt; hier macht das Verkehrsministerium der Privatwirtschaft keine Auflagen. Das Verkehrsministerium unterscheidet zwischen privaten und öffentlichen Terminals. Private Terminals dienen einer, höchstens drei grossen Firmen. Öffentliche Terminals sind für eine Vielzahl von v.a. kleinen und mittleren Unternehmen zugänglich.

Ein gewisses Vorläuferprogramm für die Terminalpolitik war das im Mai 1999 errichtete **Transactie/Modal Shift** Programm des Verkehrsministeriums. Von 1995 bis 1998 waren die beiden Bereiche getrennt; Transactie konzentrierte sich auf Unternehmen, die Gruppe Modal Shift auf Transporteure. Die Projektgruppe Transactie war eine gemeinsame Institution von Verkehrsministerium, Umweltministerium, Wirtschaftsministerium und Unternehmungen. Heute besteht die Projektgruppe aus acht Personen, welche im Direktorat für Gütertransport angestellt sind. Zudem arbeiten ca. vier NOVEM-Experten und rund zwanzig externe Berater an den Scanning-Prozessen. Das Ziel des Programmes ist es, über fünf Jahre die Effizienz im Gütertransport zu fördern. Das Modal-Shift-Scanning dauerte von Oktober 1997 bis Ende 1999. Die Nachfrage nach der vom Verkehrsministerium offerierten Dienstleistung nahm ständig zu. Direkt beteiligte Verhandlungspartner waren AVO, die Dachorganisation der Verlader, und TLN, die Dachorganisation der logistischen Transportunternehmer. Bei 80 (von 100) der geprüften Transporteure kann ein besserer Modal Shift eingeführt werden. 50% der gescannten Unternehmen haben angekündigt, zum kombinierten Verkehr überzugehen, 15% haben bereits entsprechende Massnahmen eingeleitet. Die restlichen 50% sind noch kritisch gegenüber den Modal-Shift-Massnahmen eingestellt. Das Verkehrsministerium ist der Ansicht, das noch ein Imageproblem besteht. Die Vorteile sind offensichtlich: Mit etwas längeren Transportzeiten können dafür Lagerkosten eingespart werden; in Rotterdam hat ein Container durchschnittlich drei Tage Wartezeit. Diese Wartezeit könnte zum Beispiel auch auf der Fahrt auf dem Wasser stattfinden. Ausserdem ist der Containertransport auf dem Wasser meist kostengünstiger als auf der Strasse oder der Schiene. Unter Anreiz von Subventionen und logistischen Expertisen nehmen eher grosse Unternehmen am Transactie-Programm teil: Sie legen mindestens 2 Mio. Fahrzeugkilometer pro Jahr in den Niederlanden oder 1 Mio. Fahrzeugkilometer in den Niederlanden und 4 Mio. Fahrzeugkilometer im Ausland zurück. Kleinere Unternehmen können als Gruppe auftreten. Business Parks, Shopping und Trade Centers können ebenfalls als Gruppe auftreten. Die Implementation liegt bei den Unternehmen und den begleitenden externen Beratern; aus wettbewerbsrechtlichen Gründen war das staatlich

subventionierte Engagement von Beratungsfirmen problematisch. Die Scanning-Methode kann von den Beratungsfirmen gewinnbringend auf europäischer Ebene weitervermarktet werden. Auf ein erfolgreiches integrales Unternehmen-Scanning über sieben Wochen folgt ein subventionierter, zweijähriger Umsetzungsplan. Dieser Plan sollte zu einer Reduktion der Fahrzeugkilometer um minimal 150'000 pro Jahr führen. Nach ersten Pilotversuchen wurden bislang ca. 150 Betriebe gescannt. Dies geschah auf freiwilliger Basis. Das Scanning wird von 15 externen Beratungsfirmen betreut. Die Umsetzung der Vorschläge liegt in der Verantwortung der Firmen, wobei gute Resultate vom Verkehrsministerium honoriert werden.

Das **Scanning** soll nicht zum Selbstzweck werden. Eigentliche Pressure Groups spielen keine Rolle, aber die Strassentransporteure sind relativ dominant. Die Spediteure alleine können relativ leicht für Modal-Shift-Projekte gewonnen werden, weil für sie das Transportmittel an sich nicht entscheidend ist. Die Transportunternehmer verhalten sich tendenziell konservativ; ihre Kostenkalkulationen sind nicht immer über alle Zweifel erhaben. Zudem bestehen häufig langfristige Verträge zwischen Spediteuren und Transporteuren, welche die Umstellung auf Intermodalität verzögern können. Experten im Umweltministerium sind sogar der Ansicht, dass die holländischen Transporteure – entgegen der weit verbreiteten Meinung – die Logistiktechnologien viel zu wenig nutzten. Als positives Beispiel werden die jüngsten Entwicklungen im britischen Transportgewerbe genannt. Die Finanzierung der Projekte wird über das Wirtschaftsministerium bzw. die Energiedirektion abgewickelt; dort kann es unter dem Begriff nachhaltige Massnahmen abgebucht werden. Das Umweltministerium nimmt einen kritischen Beobachterstatus ein. In der Brainstorming-Gruppe sitzen ausserdem die Stiftung für Natur und Umwelt (SNM) und Firmenvertreter. Nach Aussage von Transaktie überwiegt das ökonomische Denken. Lernprozesse in Richtung Umweltbewusstsein seien minimal. Die Wirkung der „win-win“ Situation sollte allerdings nicht unterschätzt werden. Gegen aussen tritt Transaktie möglichst als selbständige, leistungsorientierte Institution auf (siehe Newsletter); in der Projektgruppe sind die Unternehmen vertreten. Auch der Direktor war, bevor er zum Verkehrsministerium wechselte, beruflich mit dem Transportgewerbe verbunden.

Das Antragsformular für Subventionen wird von der NOVEM, Sektion Verkehr und Transport, auf Umwelt- und Energieeffizienz überprüft. Mit den Rechenschaftsberichten der Unternehmen lassen sich die Subventionen überprüfen und es kommt neues Wissen zusammen. Primär geht es um die Effizienz im Transportbereich und nur sekundär um die Umlagerung des Güterverkehrs. Klar als Modal Shift zu bezeichnende Massnahmen machen etwa 4% der Arbeit der Projektgruppe aus. Ursprünglich wollte man auf der Ebene von Verbänden und Dachorganisationen arbeiten. Die Projektgruppe ist allerdings wieder auf die Ebene von Einzelunternehmen zurückgekehrt, weil die kollektiven Ansprechpartner eine zu geringe Durchsetzungskraft bei ihren Mitgliedern haben. Auf der Seite der Unternehmen resultiert eine Minimierung der Kilometerkosten dank besserer betriebsinterner Abläufe. Auf der Seite des Staates resultieren positive Auswirkungen auf das Verkehrsvolumen und die Umweltbelastung. Ziel ist es letztlich, dass die Scanning-Methode von den Unternehmen selbst durchgeführt wird; ab 2003 dürfte dies vermehrt nötig werden, da die staatlichen Subventionen nicht mehr gesichert sind. Ein grosses Verdienst der Projektgruppe ist es, dass sie aufzeigen konnte, dass Modal Shift auch auf kürzeren Distanzen Sinn macht.

Im Bahnverkehr stand zunächst, d.h. seit anfangs der neunziger Jahre, die **Betuwe-line** im Vordergrund. Die deutsche Regierung signalisierte, dass sie dem Warnemünder-Abkommen von 1992 nachleben werde und den Anschluss an das

deutsche Netz vorsehe. NS-Cargo ist im europäischen Vergleich ein kleines Unternehmen. Ausserdem hat NS-Cargo trotz Privatisierung ein eher schlechtes Image. Deshalb wurde ein Joint Venture mit DB-Cargo eingegangen, unter dem neuen Namen Rail Cargo Europe. In der Inlandschifffahrt wurde 1998 die traditionelle, aber schwerfällige *Schippersbeurs* geschlossen. Neu stehen nun Zusammenarbeitsmodelle und Logistik im Vordergrund. Die Reedereien sind der Ansicht, dass sie die Transporte der Betuweroute übernehmen könnten. Das Verkehrsministerium will zwar den Schiffsverkehr fördern, ist aber der Ansicht, dass es beide Transportmittel braucht. Nach wie vor ist die Erreichbarkeit per Schiff ungenügend, dafür ist die Verlässlichkeit gut. Trotz Überkapazitäten fließen keine Subventionen in den Schiffsverkehr. Gegenüber der EU müssen die Reedereien sogar Bussen wegen den Überkapazitäten zahlen, trotzdem wirtschaften sie relativ gut. Gegenüber der Strasse haben Reedereien den Vorteil, dass sie keine Infrastrukturbenutzungsgebühren bezahlen müssen. In einem ersten Schritt der Privatisierung geht es darum, dass jedes Transportmittel seine Infrastruktur selbst bezahlen muss, d.h. auch NS und Reedereien. In einem zweiten Schritt sollen die externen Kosten gedeckt werden. Zur Zeit gibt es keine direkte Beziehung zwischen den erhobenen Steuern und der Vergabe von Subventionen. Als Idee wird die Schaffung eines Mobilitätsfonds diskutiert, vergleichbar mit dem existierenden Infrastrukturfonds. Ein Finanzierungsmodell wie jenes für die schweizerische NEAT mittels LSVA ist in den Niederlanden zur Zeit kaum denkbar. In der Regierung wird die Verknüpfung von Policies bewusst vermieden, d.h. die Ministerien wollen über die Verwendung der Einnahmen und Steuern autonom verfügen. Vor allem das Finanzministerium hat noch Vorbehalte gegenüber Staatseinnahmen, welche nicht in die allgemeine Staatskasse fließen sollten.

Die mangelnde Akzeptanz der Betuweroute hat drei Gründe: die ständig steigenden Kosten, die spät einsetzende Kommunikation mit der betroffenen Bevölkerung und der relativ geringe Anteil des internationalen Güterverkehrs an der Verkehrsproblematik; rund 15% der Transporte sind international. Das *Tracéwet* legt zwar den Implementations- und Einsprachenspielraum klar fest, es kann aber nicht verhindern, dass der Grundsatzentscheid die regionalen und lokalen Auswirkungen nicht immer berücksichtigt; natürlich spielt auch ein gewisses NIMBY-Verhalten („not in my backyard“) mit. Die Betuweroute wurde zu isoliert eingeleitet, d.h. es wurde nicht die Frage gestellt, welche Transportpolitik nötig sei, sondern nur wie und wo die Betuweroute gebaut werden soll. Gemäss RIVM wurden die Kosten stark unterschätzt. Ausserdem machen sich Zweifel breit, ob die Betuweroute tatsächlich nachhaltig betrieben werden kann: Erstens sind die Eingriffe in die Landschaft relativ gross. Zweitens ist bei hoher Geschwindigkeit der Züge der Energieverbrauch hoch; hier müsste eine Grenze von 70 Stundenkilometer gesetzt werden. Drittens besteht die Gefahr, dass die Betuweroute nicht wie angestrebt den Strassengüterverkehr, sondern eher die Schifffahrt konkurrenziert.

Ein wichtiges Projekt im Rahmen Modal Shift und Terminals ist jenes der Projektgruppe *Incodelta*, welche seit November 1998 an der Arbeit ist. Die Vorläuferorganisation *Incomaas* befasste sich allein mit dem Containertransport. Incodelta befasst sich interdepartemental mit der integralen Planung von **Transportkorridoren**, um die bestehenden Aktivitäten bei Transaktie, Unternehmen, Regionen und Terminals besser koordinieren zu können. Ganz bewusst wählten die Verantwortlichen einen bottom-up Ansatz; hier liegt auch die Erklärung dafür, dass der erste Pilotkorridor im Südosten liegt und nicht jener mit der Betuweroute ist. Die Projektgruppe hat die Aufgabe, thematische, räumliche und organisatorische Visionen zu entwickeln. Die dazu nötigen Arbeitsgruppen mit nationalen und regionalen Vertretern aus Wirt-

schaft, Gesellschaft und Politik wurden in den Bereichen multimodaler Transport, Unternehmensstandorte, Innovationen, Infrastruktur und räumliche Qualität gebildet. Zusammengefasst schliesst Incodelta drei strukturelle Bereiche mitein: Umwelt, Arbeit und Verkehr. Letztlich geht es darum, mit diesen Schwerpunkten das schlechte Image von Transportkorridoren aufzubessern. Die fünf Arbeitsgruppen erarbeiten unabhängig voneinander Berichte mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten (siehe *Werkgroepresultaten Zuid-Oost corridor* 1999). Die Verknüpfung der Resultate geschieht in drei sogenannten Solution Groups, welche in Konkurrenz zueinander an der Gesamtlösung arbeiten. Diese Vorbereitungsphase dürfte im Sommer 2000 durch die Unterzeichnung einer Vereinbarung (*declaration of intent*) abgeschlossen werden.

**Incodelta** ist wie folgt organisiert: Die Steuerungsgruppe und der Projektleiter haben Mitarbeiter aus vier Ministerien. Diese arbeiten eng mit Provinzen, im konkreten Fall mit vier an der Zahl, mit einzelnen Gemeinden (nicht VNG), Arbeitgeberorganisationen, der Bauindustrie (WBB), den Transport- und Logistikunternehmen (TLN und AVO), den Reedereien (CBRB) und dem SNM zusammen. Das Korridorsteam im Südosten wird vom Bürgermeister Tilburg geleitet. Ausserdem sind eine Vielzahl von Experten, Beratern und Wissenschaftern involviert. Mit dieser Vielzahl von Beteiligten soll u.a. der Tendenz entgegengewirkt werden, dass solche langfristigen Planungsprojekte immer einen Schritt hinter der tatsächlichen wirtschaftlichen und räumlichen Entwicklung herhinken. Nur diese breite Kommunikation kann die nötigen Lernprozesse einleiten. Ganz kurzfristig möchte Incodelta Einfluss auf die Vorbereitung des NVVP nehmen, um die sektorale Sichtweise des SVV-2 aufzuweichen. Verwaltungsintern nimmt Incodelta am Rotationsprinzip teil, d.h. es findet ein reger Austausch von jungen Mitarbeitern, aber auch Kaderpersonen zwischen den Ministerien statt. Incodelta selber ist bewusst querschnittartig strukturiert und ist nicht in die üblich hierarchische Verwaltungsorganisation eingegliedert.

Ein Korridor definiert die nötigen Terminals in hierarchischer Weise: Mainports, kontinentale Drehscheibe, überregionaler Knotenpunkt, regionaler Knotenpunkt und lokaler Umschlagplatz. 1998 war das Verhältnis von Gütertransporten auf der Strasse, auf dem Wasser und auf der Schiene 82:17:1. Mit den geplanten Wasserterminals soll das Verhältnis in zehn Jahren auf 65:35:5 verbessert werden. Incodelta geht davon aus, dass Modal Shift auch für Distanzen unter 50 Kilometer sinnvoll ist. Zur Zeit kämpft Incodelta noch damit, dass die neuen Konzepte nicht immer mit den noch geltenden Plänen übereinstimmen. Vor allem Regionen und Gemeinden stützen sich natürlich noch auf die gegenwärtig gültigen Pläne ab. Gewisse Erfahrungen mit der Arbeitsweise von Incodelta konnten im Rahmen der ROM-Gebiete gemacht werden. Den elf ausgeschiedenen Gebieten fehlte bis anhin die Verkehrsperspektive. Hier kann Incodelta die Brücke schlagen. Ob sich letztlich die integrale Vorgehensweise durchsetzen wird, hängt vom Engagement der Regierung und von Parlamentsentscheiden ab.

### 6.6.3 Infrastrukturfinanzierung

Die Infrastrukturfinanzierung wird hauptsächlich von zwei staatlichen Stellen bestimmt:

- Die finanzwirtschaftliche Division des **Verkehrsministeriums** verwaltet Budget und Infrastrukturfonds. Verbindlich sind natürlich die Beschlüsse von Kabinett und Parlament.

- Die Division kooperiert mit dem *Kenniscentrum* des **Finanzministeriums**. Dabei geht es insbesondere um die Kombination von staatlichen Investitionen und privater Beteiligung; das *Kenniscentrum* versucht public-private Partnerships aufzubauen.

Wichtige **Projekte** sind derzeit die Betuweroute, die Hochgeschwindigkeitsbahnen und die chronisch überlastete Autobahn in der Nord-Süd-Achse. Die Politik der privaten Teilfinanzierung wurde erst in den letzten Jahren entwickelt. Allerdings müssen weiterhin 80-85% der Kosten von der öffentlichen Hand übernommen werden. Bis 2010 steht ein Infrastrukturbudget von 71 Mrd. Gulden zur Verfügung. Davon sind 1.9 Mrd. für die Hochgeschwindigkeitseisenbahnen vorgesehen. Privat sollte Oberleitung und Rollmaterial abgedeckt werden, während das Schienennetz weiterhin vom Staat getragen wird. Gemäss Finanzierungsmodell wird die Infrastruktur „à fonds perdu“ finanziert, während sich das *Kenniscentrum* um mehr private Projekte bemüht und Konsortien bildet. Der Infrastrukturfonds ist an spezifische Projekte gebunden, aber das Ministerium kann über die Verwendung der Überschüsse verfügen. Nicht eingesetzte Mittel können für andere Projekte oder im zukünftigen Budget verwendet werden. Der Fonds wird aus allgemeinen Steuermitteln gespeist. Policy-Steuerung via Finanzierung geht in Richtung mehr Intermodalität. Es soll eine Balance zwischen Ökologie und Wirtschaft gefunden werden. Zunehmend steht dabei der Schiffsverkehr im Vordergrund. Subventionen an Terminals kommen ebenfalls aus dem Infrastrukturfonds. 100 Mio. Gulden stehen allein für die Förderung der Häfen zur Verfügung. Häfen werden als öffentlicher Bereich angesehen, während die meisten Terminals noch privat sind. Die Subventionsarrangements für Häfen und Terminals sind heikel hinsichtlich EU-Vorschriften gegen staatliche Eingriffe in den europäischen Wettbewerb. 15% der Subventionen gehen an regionale Transportmittel. Die Schieneninfrastruktur ist noch zu 95%, die Strassen zu 50% subventioniert. Tendenziell sollen diese Finanzierungsströme dezentralisiert werden, d.h. mehr Entscheidungskompetenzen für die unteren Staatsebenen. Deshalb dürften entsprechende Budgetposten im Infrastrukturfonds zwar kleiner werden, aber der Gesamtbetrag für lokale Transportsysteme bleibt gleich, da die Einnahmen der unteren Staatsebenen weiterhin fast ausschliesslich von Den Haag kommen werden. Für allgemeine kommunale Aufgaben gibt es einen Gemeindefonds.

Beim **Road Pricing** musste das Finanzministerium davon überzeugt werden, dass damit Infrastrukturprojekte finanziert werden sollen. Hilfreich dabei war der Widerstand von grossen Städten und Regionen gegen das Road Pricing, welche argumentierten, dass sie die Einnahmen selbst verwenden wollen, da ihre Bevölkerung auch die meisten Abgaben zu entrichten habe. Ursprünglich hätten die Einnahmen nach dem Giesskannenprinzip im ganzen Land verteilt werden sollen. Amsterdam und Utrecht, welche für die ersten Pilotversuche in Frage kommen, zeigen vor allem deshalb Interesse am Road Pricing, weil sie neue lokale Infrastrukturen brauchen. Direkter Verhandlungspartner für die Verkehrsministerin sind regionale Organisationen wie die *Regio Overleg Amsterdam*. Die Interessengruppen sind wenig daran beteiligt und konzentrieren ihre Aktivitäten auf das Parlament. Grosse Opposition kommt von der Boulevardzeitung „*De Telegraph*“. Zur Zeit dürften gemäss Meinungsumfrage etwa 70% der Bevölkerung gegen Road Pricing eingestellt sein. Dies ist mit ein Grund, warum keine Interessensgruppe sich wirklich stark macht für das Road Pricing. Auch im Parlament ist die Skepsis gross, solange wenigstens die potentielle Wählerschaft auch dagegen ist.

Mit der **Privatisierung** der Bahnen wird angestrebt, dass bis in zehn Jahren alle Bahngesellschaften für die Benützung der Infrastruktur bezahlen müssen. Die NS hat



derzeit noch einen Vertrag über zehn Jahre, dass sie das Hauptschienennetz alleine benützen kann. Ein Drittel des Schienennetzes wird bis 2005 auf dem freien Markt angeboten. Dabei handelt es sich aber um Verbindungen an der Peripherie des holländischen Schienennetzes. Strecken werden ausgeschrieben und an private Betreibergesellschaften vergeben. Konkurrenz auf derselben Strecke soll vermieden werden. Ein entsprechendes Experiment auf der Strecke Amsterdam-Harleem scheiterte. Hinsichtlich des Betriebs der Hochgeschwindigkeitsbahnen machte die NS ein schlechtes Angebot, so dass ausländische Firmen die besseren Chancen haben.

1994 fasste das Parlament den planerischen Kernbeschluss zur **Betuweroute**. 1996 folgte der Trassebeschluss des Verkehrsministeriums, in Übereinstimmung mit dem VROM. Diese Beschlüsse waren nötig, nachdem der *Raad van State* verschiedenen Einsprachen recht gab. Ende 1999 war die Betuweroute zu 70% gebaut. Im Osten bei Arnhem hatte die neue Transportministerin den nordöstlichen Ast aufgrund ineffizienter Kostenstruktur gestrichen. Damit können ausserdem bis zu 4 Mrd. Gulden anders verwendet werden. Es werden nun aber Entschädigungszahlungen an Deutschland nötig, weil dort politische Versprechen gemacht wurden. Generell ist die Kritik an der Betuweroute gross: kaum positive Effekte auf die Umwelt, Kostenexplosion, von makroökonomischem Gewinn zu makroökonomischen Verlustgeschäft. Beim letzteren dürfte eine Rolle spielen, dass die angestrebte public-private Partnership noch nicht realisiert werden konnte, da private Investoren aufgrund der staatlichen Finanzierungsengpässe beim Bau der Infrastruktur Interesse und Motivation verloren. Die Position der Städte und Regionen ist gespalten: Die einen profitieren von der Betuweroute, da sie an einem Knotenpunkt liegen. Andere haben nur die Nachteile von Bau und Durchfahrt zu tragen.

Mit den Infrastrukturprogrammen 1999-2003 und 2000-2004 setzte eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Verkehrsministerin und den Provinzen ein. Dabei ging es auch um ein finanzielles Engagement der Regionen und die Zusammenarbeit bei der Suche nach privaten Investoren. Die entsprechende Subventionsverordnung wird im Jahre 2000 dem Eisenbahnzentrum Waalhaven und dem Maasvlakte Delta Terminal zugute kommen. Auch die Planung für das Multimodale Transportzentrum Valburg ist schon weit fortgeschritten; Ministerium, die Provinz Gelderland und die Städte Nijmegen und Arnhem haben kooperiert. Zwischen 1998 und 2003 sollen 310 Mio. Gulden investiert werden. Beim Eisenbahnverkehr würde ein Wechsel von 1'500 Volt Gleichstrom zu 25 Kilovolt Wechselstrom die möglichen Kapazitäten stark erhöhen. Road Pricing in der Randstad würde die Verkehrsintensität um 10-15% und die Stauzeiten um 40% vermindern. Die Pilotphase soll 2001 starten und zwei Jahre dauern. Die Finanzierung geschieht durch die Zentralregierung, die Verwendung der Einnahmen kommt der Testregion zugute (MIT 2000-2004: 20-27).

## 6.7 Zusammenfassung und Variablenbewertung

In den Niederlanden steht die im zweiten Strukturplan Verkehr und Transport (*Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*, SVV-2) formulierte Verkehrspolitik in einem engen Zusammenhang zu den Regierungsdokumenten über die Umwelt (NMPs), die räumliche Ordnung (VINEX) und die Energieeffizienz (*Verfolgnote Energiebesparing, Klimaatverandering*) (Bressers and Plettenburg 1997: 109ff; VROM 1991 und 1994). Durch diese Verknüpfung von Politikstrategien, welche Nachhaltigkeits- und Kommunikationsprinzipien an die oberste Stelle setzen, hat das holländische Modell europaweite Aufmerksamkeit erlangt. Dabei wurde allerdings häufig übersehen, dass Akzeptanz und konkrete Umsetzung auf ähnliche Grenzen stossen wie in anderen europäischen Staaten auch. Das verkehrspolitische Regierungsdokument hat keine

allgemeingültige Verbindlichkeit, sondern dient als behörden-verbindlicher Rahmen für die schrittweise Realisierung. Neben technischen Vorschriften und Innovationen werden Vereinbarungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren propagiert (Bruijn und Heuvelhof 1991; Dunne 1993; Korten 1995). Gebote und Verbote spielen eine untergeordnete Rolle, nicht zuletzt um die Wettbewerbsfähigkeit des holländischen Transportgewerbes zu sichern (Hanf and Koppen 1993; Wolfson 1995). Massnahmen beim motorisierten Privatfahrzeugverkehr haben neben umweltpolitischen auch wirtschaftspolitische Ziele (weniger Stau, bessere Hafenzugänglichkeit) (Witsen 1990). Ähnlich wie in den USA wurden die täglichen Staus in der Randstad (Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Rotterdam) zu einem öffentlichen Policyproblem, welches einen hohen Stellenwert in der Regierungspolitik der neunziger Jahre einnahm; Raumordnungspolitik und Infrastrukturprojekte (z.B. Binnen- und Küstenschifffahrt, Betuweline) werden als nachhaltige Instrumente interpretiert (siehe auch: Coughlin 1994: 152ff; VNG 1996; SNM 1994 und 1995; Transactie 1995; CPB 1996). Die Umlagerung von Gütertransporten auf die Schiene soll ohne Zwang und mit neuen Infrastrukturangeboten erreicht werden. Bezüglich räumlicher und ökonomischer Entwicklung in den Agglomerationsgebieten (*Randstad*) setzen die Regierungsdokumente relativ klare Zielvorgaben, deren Umsetzung aber von Verhandlungen mit den unteren Staatsebenen und Zielgruppen abhängt; auch hier spielen die Zugänglichkeit der Mainports und die Wettbewerbsfähigkeit der holländischen Wirtschaft eine bedeutende Rolle (Baggen 1994: 272-273; van Gent and Nijkamp 1991; Ministry of Transport, „Transport in Balance“, 1996; V+W 1995 und 1996).

Tabelle 6.8: Variablenbewertung für die Niederlande

<i>unab. (X), abh. (Y) Variablen</i>	
<i>Umsetzung Nachhaltigkeit (Y1)</i>	definierte Zielsetzungen pro Adressatengruppe und Problembereich; sich ergänzende <b>Policypläne</b> des Umwelt, des Verkehrs- und des Wirtschaftsministeriums
<i>Politisierungsgrad Nachhaltigkeit (Y2)</i>	kaum politisiert
<i>Akzeptanz (Y3)</i>	hohe Akzeptanz, weil meist „weiche“ Massnahmen
<i>Strategien (Y4)</i>	<b>freiwillige Vereinbarungen</b> verknüpft mit finanziellen Anreizen
<i>Zeitpunkt (X1)</i>	frühe Verankerung von Nachhaltigkeit in RIVM-Report 1988, NMP-1 1990
<i>Systematik (X2)</i>	systematische Verankerung in Policyplänen, Rahmengesetzen und <i>declarations of intent</i>
<i>Offenheit Formulierung (X3)</i>	Vereinbarungen werden geschlossen formuliert; politische Formulierung läuft relativ offen ab mit Kontakten zwischen staatlichen Stellen und nicht-staatlichen Organisationen
<i>„win-win“ Situation (X4)</i>	Schaffen von „win-win“ Situationen hat grosse Priorität in der Umwelt- und Verkehrspolitik
<i>Sachlichkeit (X5)</i>	hohe Sachlichkeit, mit Schwerpunkt <b>Wirtschaftsverträglichkeit</b>
<i>Lernorientierung (X6)</i>	relativ gross sowohl formell wie informell; Einbinden der Akteure in Vereinbarungen
<i>Ausgestaltung Lenkungsabgaben (X7)</i>	schwierige Umsetzung von Lenkungsabgaben; unklare Verwendung der Einnahmen; bei geplantem Road Pricing konnten betroffene Regionen die zweckgebundene Verwendung der Einnahmen durchsetzen
<i>Verbote/Gebote (X8)</i>	wenig restriktiv; vor allem finanzielle Anreize, Vereinbarungen, planerische Instrumente
<i>Eingriff in Lebenswelt (X9)</i>	gering, da „weiche“ Massnahmen
<i>„Inclusiveness“ (X10)</i>	umfassende Konzepte mit Verknüpfung Umwelt, Verkehr, Wirtschaft und Energie
<i>Verknüpfung kurz- / langfristig (X11)</i>	Schwerpunkt liegt bei langfristigen Programmen; kurzfristige Massnahmen fehlen häufig
<i>Problemlage (X12)</i>	<b>Stau</b> , Zugang zu Mainports
<i>Polit. Strukturen (X13)</i>	zentralisierte staatliche Entscheidungsfindung; zunehmend dezentralisierter Vollzug; breite Suche nach Konsens
<i>Polit. Kultur (X14)</i>	Verhandlungen und Vereinbarungen; informelle Konsenssuche



## 7 Fallstudie Schweiz

### 7.1 Verkehr und Umwelt

Oberstes deklariertes Ziel der schweizerischen Verkehrspolitik ist heute die Gewährleistung einer **nachhaltigen Mobilität** (Bundesrat 1997, UVEK 2000). Dieses bedeutet,

- dass die erforderliche Mobilität möglichst umweltgerecht bewältigt wird und dass durch die Internalisierung der externen Kosten die Mobilität nicht zulasten der Umwelt unbeschränkt zunimmt (ökologische Nachhaltigkeit);
- dass die Mobilitätsbedürfnisse volkswirtschaftlich möglichst effizient befriedigt werden und damit die finanziellen Kosten für den Staat tragbar bleiben (wirtschaftliche Nachhaltigkeit);
- dass alle Bevölkerungsgruppen und Landesstellen Zugang zur Mobilität haben (soziale Nachhaltigkeit).

Hauptsächlich zwei Entwicklungen haben in der Schweiz den Personen- und Güterverkehr auf der Schiene und auf der Strasse in den letzten beiden Jahrzehnten massgeblich in Richtung einer nachhaltigen Verkehrskonzeption beeinflusst:

- 1) Seit Beginn der achtziger Jahren begann die Verkehrspolitik immer mehr im Zeichen des **Umweltschutzes** zu stehen. Der Umweltschutz hängt nicht nur mit der Verkehrspolitik zusammen, sondern auch mit der Energie-, Finanz- und Raumplanungspolitik. Die Zeiten der isolierten Sektoralpolitik sind vorbei, verschiedene Politikbereiche beeinflussen sich zum Teil entscheidend. Fragen des Umweltschutzes bestimmen sowohl den Agglomerationsverkehr als auch den nationalen wie den internationalen Strassen- und Eisenbahnverkehr.
- 2) Parallel zu ihrer Ökologisierung stand die schweizerische Verkehrspolitik seit Ende der achtziger Jahre mehr und mehr im Zeichen **internationaler Rahmenbedingungen**. Verkehrsabgaben und -tarife sowie Strassen- und Eisenbahnprojekte lassen sich heute nicht mehr ohne Rücksicht auf die Nachbarstaaten und die Europäische Union (EU) realisieren. Die Berücksichtigung internationaler Rahmenbedingungen beeinflusst in erster Linie die nationale Verkehrspolitik. Das Abwägen zwischen nationalen und internationalen Interessen wird aber auch beim Bau und Betrieb der Verkehrsinfrastruktur zusehends zum Thema und wirkt sich deshalb ebenfalls auf den Regional- und Agglomerationsverkehr aus. Den Aspekt der Internationalisierung der schweizerischen Verkehrspolitik erachten wir als *das* spezifische Thema für die schweizerische Verkehrspolitik, ähnlich wie in Deutschland die Wiedervereinigung und in den Niederlanden die Mainport-Policy eine besondere Berücksichtigung verdient (siehe dazu deshalb gesondertes Kapitel 7.2).

Innenpolitisch war die Verkehrspolitik der Schweiz in der ersten Hälfte der achtziger Jahre stark von der umweltpolitischen Auseinandersetzung – mit der **Waldsterbensdebatte** als Höhepunkt – geprägt. **Technische Massnahmen** wie die US-83-Abgasnormen und die Einführung des bleifreien Benzins setzten sich durch; der Widerstand der Automobilinteressen erlahmte rasch. Umweltschutz und Verkehr wurden mehr und mehr miteinander verknüpft. Allerdings entstanden dadurch auch tiefgreifende Konflikte: Das Parlament forderte wiederholt umweltpolitische Gesamtkonzepte, welche aber wegen den unterschiedlichen Gesetzesgrundlagen rechtlich

nicht bindend sein konnten. Das für das Umweltschutzgesetz zuständige Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) hat bis heute relativ wenig Einfluss auf das Strassenverkehrsgesetz. Obwohl die politischen Parteien und der Bundesrat bemerkenswerte Handlungsbereitschaft zeigten, scheiterten wirkungsvolle Massnahmen im Verkehrsbereich. Einzig in der Frage der Tempolimiten auf Autobahnen konnte ein Konsens gefunden werden. Im Rahmen der **Gesamtverkehrskonzeption (GVK)** (Botschaft Bundesrat 20.12.1982) blieb die Zweckbindung der Treibstoffzölle weitgehend bestehen; erleichtert wurde später die Finanzierung von Anschlussgeleisen, die Förderung des kombinierten Verkehrs und Verkehrstrennungsmassnahmen in Agglomerationen.

Sehr bald zeigte sich, dass die Ziele des **Luftreinhaltekonzeptes (LRK 1986)** – abgesehen vom SO<sub>2</sub> – nicht erreicht würden. Hauptverursacher blieb der Strassenverkehr, während bei den stationären Anlagen beachtliche Erfolge verbucht werden konnten. Es erstaunt deshalb nicht, dass gerade privatwirtschaftliche Unternehmen den immer dichteren Normen überdrüssig wurden und deregulierende und/oder marktwirtschaftliche Lösungen forderten, welche die bisherigen Leistungen der stationären Emittenten besser berücksichtigen. Freilich blieben auch diese Instrumente bis heute umstritten, vor allem wenn es um die konkrete Ausgestaltung und die zu belastende Zielgruppe geht. **Erste Ansätze von Lenkungsabgaben** betrafen wiederum stationäre Emittenten (VOC, SO<sub>2</sub>), während die Abgaben im Strassenverkehr fiskalischen statt umweltpolitischen Charakter hatten. Der hohe Problemdruck in der ersten Hälfte der achtziger Jahre führte auch dazu, dass verschiedene Forderungen zur **Förderung des öffentlichen Verkehrs** wieder aktiviert wurden. Fast sämtliche eidgenössischen und kantonalen Luftreinhaltekonzepte enthielten umfassende Massnahmenbündel zugunsten des öffentlichen Verkehrs. Gerade in Agglomerationsgebieten stiessen die Schaffung von Tarif- und Verkehrsverbünden sowie ehrgeizige Ausbauprojekte auf wenig Widerstand (Klöti et al. 1993). 1982, 1985 und 1988 konnten drei Teilmassnahmen der GVK realisiert werden: der Leistungsauftrag für die SBB, die Einführung der Autobahnvignette bzw. der Schwerverkehrsabgabe sowie die Bahn 2000. Der **Leistungsauftrag an die SBB** von 1982 (AS 1982: 310-2) strebte grössere unternehmerische Freiheiten und marktwirtschaftliches Geschäftsgebaren an, um die seit 1971 andauernde Defizitperiode der SBB bekämpfen zu können. 1987 wurde der Leistungsauftrag verfeinert.

Trotz diesen sektoralen Erfolgen zur Ökologisierung der Verkehrspolitik scheiterten die von der GVK ausgehenden Verfassungsartikel über eine „**Koordinierte Verkehrspolitik**“ (**KVP**) in der Volksabstimmung vom 12. Juni 1988 (55% Nein). Nachdem der GVK-Schlussbericht von 1977 noch von den meisten Automobilverbänden und bürgerlichen Parteien unterstützt worden war, verstärkte sich die Opposition im Vorfeld der Abstimmung. Die Gründe dafür waren: befürchtete Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit, Lockerung der Treibstoffzoll-Zweckbindung zugunsten des öffentlichen Verkehrs, Komplexität bzw. Massnahmenvielfalt der Vorlage, Informationsdefizit seitens des Bundesrates, ressourcen-intensiver Abstimmungskampf der Gegner, befürchteter „Missbrauch“ der erweiterten Bundeskompetenzen, bereits in Realisierung stehende Teilelemente der GVK, abnehmendes Umweltbewusstsein und Nichteinbezug internationaler Rahmenbedingungen in die nationale Konzeption. Das Ziel der kohärenten Verkehrspolitik musste somit nach rund 16 Jahren Planungsarbeit vorläufig aus der politischen Traktandenliste gestrichen werden.

Einzelne verkehrspolitische Massnahmen stiessen jedoch weiterhin auf gesellschaftliche Akzeptanz. In der Referendumsabstimmung vom 6. Dezember 1988 wurde die

**Bahn 2000** von 57% der Stimmenden unterstützt. Gemäss VOX-Analyse vom April 1988 waren die wichtigsten Argumente der Befragten erstens die Verbesserung des SBB-Netzes, zweitens die Verbesserung des Verkehrsangebotes und drittens der Umweltschutz. Starke Ja-Mehrheiten kamen aus städtischen Agglomerationen. Die Bahn 2000 basierte auf einem neuen und dichteren Fahrplansystem mit speziellen Knotenpunkten. Dazu waren Neubaustrecken und Bahnhofausbauten nötig. Aus Gründen des Landschafts- und Lärmschutzes entstand zum Teil hartnäckige Opposition gegen die geplanten Bahnprojekte. Die Einführung der **Autobahnvignette** und der (pauschalen) **Schwerverkehrsabgabe** ging nicht ohne ausländische Kritik über die Bühne. Der Einfluss europäischer Rahmenbedingungen war aber eher gering, verglichen mit den späteren Diskussionen über den Strassen- und Eisenbahntransit.

Ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahren gingen die Ambitionen der Schweiz in Sachen Umweltschutz insgesamt merklich zurück: Auf internationaler Ebene wandelte sich die Rolle der Schweiz vom Vorreiter zum Mitläufer (Kux/Schenkel 1995). Jedoch war hier nicht allein der fehlende politische Wille verantwortlich, sondern ebenso die Stärkung des Umweltschutzes in der Europäischen Gemeinschaft (EG). In der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 wurde dem Umweltschutz trotz der weiterhin geltenden Grundsätze des freien Warenverkehrs eine (im EG-Vertrag einzigartige) Querschnittsfunktion zuerkannt. Auf der nationalen und kantonalen Ebene wurden die ursprünglich hohen Ziele weitgehend aufgegeben, vor allem wegen **Implementationsdefiziten** von Umweltschutzvorschriften im Verkehrsbe-  
reich. Die Interessen des Strassenverkehrs wurden insofern gestärkt, als die Meldungen über Umweltschäden auch in der Bevölkerung immer weniger ernstgenommen wurden. Zudem liess der Bundesrat den klaren politischen Willen vermissen, die Ziele des Luftreinhaltekonzepts doch noch (u.a. mit unpopulären Massnahmen im Strassenverkehr) erreichen zu können. Im Gegensatz zu den skandinavischen Staaten setzte in der Schweiz die **Diskussion über Lenkungsabgaben** relativ spät und – seitens des Bundesrates – eher konfus ein. Zunächst machte er klar, dass er derartige Instrumente nur im Gleichschritt mit der EU einführen werde (BUWAL 1993). Später lag dann trotzdem ein Vorschlag für die Einführung der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf dem Tisch, welcher aber von den betroffenen Branchen harsch kritisiert wurde (fehlende Staatsquotenneutralität, zu geringe Belastung des Verkehrs, fehlende Alternativen wie Vereinbarungslösungen, schweizerischer Alleingang). Daraufhin wurde die Vorlage überarbeitet, an freiwillige Anstrengungen seitens der Wirtschaft geknüpft und die Einführung der Abgabe bis nach 2004 verschoben (NZZ 29.5.1998).

Der **Vollzug des Umweltschutzgesetzes** stiess zu Beginn der neunziger Jahre vor allem im Verkehrsbereich auf grosse Hindernisse. Die kantonalen Massnahmenpläne wurden mit Verspätung eingereicht. Darin waren eine Vielzahl von Verkehrsmassnahmen enthalten, welche in die Kompetenz des Bundes fielen. Es setzte ein Schwarz-Peter-Spiel ein. Nachdem die zum Teil gehässig geführte **Sommersmogdebatte** ohne konkrete Massnahmen abflaute, delegierte der Bundesrat 1992 die Kompetenz für Tempolimiten auf Umfahrungsautobahnen an die Kantone, behielt sich aber die endgültige Genehmigung vor (z.B. Luzern, Bern und Zürich; siehe TA 13.4.1995 und NZZ 18.4.1995). Schon damals vermuteten Umweltschutzorganisationen, dass der Bundesrat die Automobilverbände im Hinblick auf die Finanzierung der geplanten Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) freundlich stimmen wollte.

Der **Erdgipfel von Rio 1992** gab in der Schweiz den Anstoss für eine breite Diskussion über nachhaltige Entwicklung in verschiedenen Politikbereichen. Am 9. April

1997 verabschiedete der Bundesrat die **Strategie „Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz“**. Die Strategie basierte auf einem Bericht des siebenköpfigen „Conseil du développement durable“, welcher vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) in Übereinstimmung mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und dem Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) eingesetzt worden ist. Wichtige Vorarbeit leistete auch der 1993 eingesetzte **Interdepartementale Ausschuss Rio (IDARio)** mit seinem am 28. Februar 1996 vom Bundesrat zur Kenntnis genommenen und auf den Februar 1997 aktualisierten Bericht „Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz: Stand der Realisierung“. Mit seiner Regierungsstrategie beabsichtigte der Bundesrat, den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung in alle Politikbereiche zu integrieren, er konzentrierte sich aber in seinem Strategiepapier auf die Ziele, die innerhalb der Legislaturperiode 1995 bis 1999 realisierbar sind. Im Verkehrsbereich sollte das **Finanzierungskonzept** mit dem Ziel eines besseren Gleichgewichts zwischen Strasse und Schiene und einer besseren Internalisierung der externen Kosten weiterentwickelt werden (Bundesrat 1997).

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) formulierte für die Legislaturperiode 1999 bis 2003 eine **Departementsstrategie**, welche sich am Konzept der nachhaltigen Entwicklung orientiert. Mit der Integration des BUWAL 1998 und des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) anfangs Juni 2000 ist das UVEK zu einem ziemlich umfassenden Infrastruktur- und Umweltdepartement geworden. Gemäss seinem Leitbild sind für das UVEK eine wirksame Umweltpolitik, eine wettbewerbsfähige Wirtschaft und eine qualitativ hochstehende Grundversorgung („Service Public“) die Schlüsselfaktoren seiner Tätigkeit. Das vom Departementsvorsteher in Kraft gesetzte Führungsinstrument soll den Mitarbeitenden als Kompass und der Öffentlichkeit als Massstab zur Ausübung der demokratischen Kontrolle dienen. Für den Verkehrsbereich hält das Strategiepapier fest, dass die optimale Nutzung der vorhandenen Infrastrukturen (Verkehrsmanagement) vor dem Bau neuer Verkehrsinfrastrukturanlagen Vorrang haben müsse. Das UVEK will den Anteil des öffentlichen Verkehrs sowie des langsamen Verkehrs (Velo und Fussgänger) am Gesamtverkehr erhöhen, vor allem im Freizeitverkehr. Angestrebt wird auch eine deutliche Verbesserung der Verkehrssicherheit. Im Luftverkehr wird eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen Luft- und Schienenverkehr anvisiert. Bestehende Autobahnabschnitte sollen bis zur Vollendung des beschlossenen Nationalstrassennetzes nicht ausgebaut werden, mit Ausnahme von neuralgischen Stellen (Departementsstrategie UVEK 2000; NZZ 7.1.2000). Zur Operationalisierung der Departementsstrategie im Verkehrsbereich wurde eine **„Koordinationskonferenz Verkehr“** ins Leben gerufen, welche unter der Leitung des Generalsekretärs steht. In die Koordinationskonferenz sind alle Infrastrukturämter des Departements involviert.

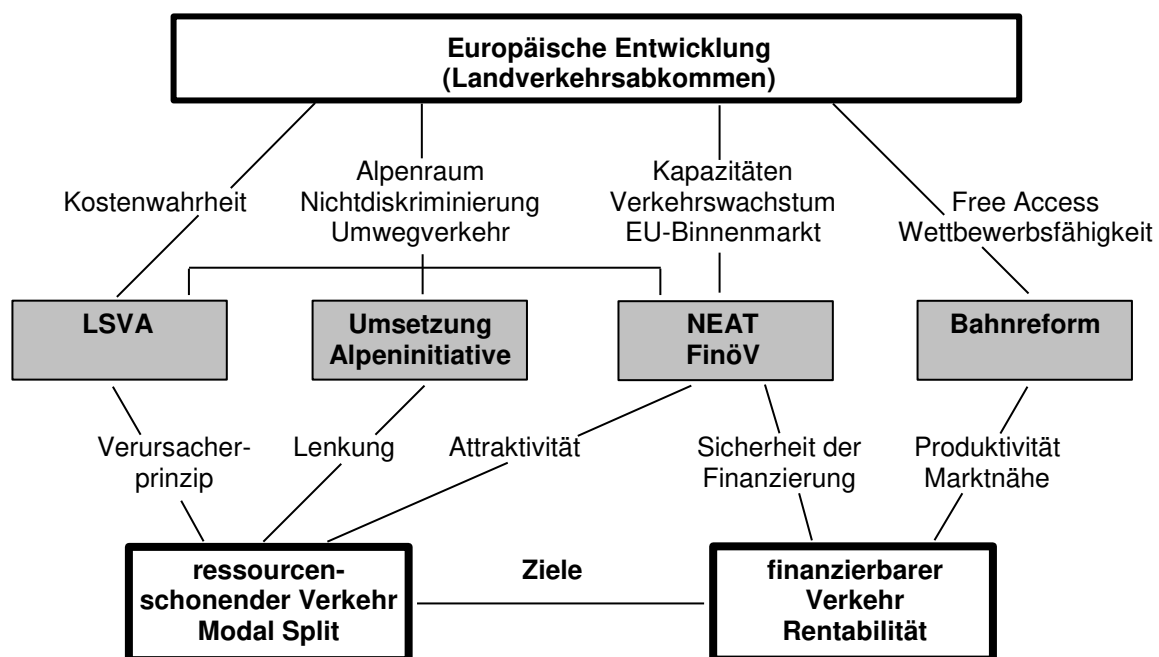
**Schlussfolgerung:** Die Integration von ökologischen Aspekten in verkehrspolitische Massnahmen war in der Schweiz durch den traditionellen Konflikt zwischen Strasse und Schiene geprägt. Sektorale, vorwiegend technische Massnahmen (Abgasvorschriften im Strassenverkehr, Modernisierung des Schienenverkehrs) stiessen im politischen Prozess auf Akzeptanz und wurden auch von den Vertretern der einzelnen Verkehrsträger mitgetragen. Ende der siebziger Jahre wurde unter den Interessenvertretern zwar ein Konsens für ein integrales Gesamtverkehrskonzept erreicht und damit eine Neuorientierung in der Verkehrspolitik eingeleitet; dieser Konsens wurde aber zunehmend aufgeweicht und zerfiel im Vorfeld der Verfassungsabstimmung in die angestammten Lager.



## 7.2 Verkehrspolitik und europäische Integration

Im Verlaufe der neunziger Jahre entwickelte sich die schweizerische Verkehrspolitik in wechselseitiger Abhängigkeit mit den Bemühungen auf wirtschaftlicher und politischer Ebene, die Schweiz stärker in die europäischen Märkte und in die europäische Politik zu integrieren. Seitens der EG und ihrer Mitgliedsstaaten stieg zudem der Druck auf die Schweiz, die Transitfrage vertraglich zu regeln (Epiney/Gruber 1997: 163-8; Rüttsche 1996; Sollberger 1996). Auf Bundesebene zeichnete sich immer mehr eine **Abhängigkeit** der einzelnen Elemente der schweizerischen Verkehrspolitik voneinander ab. Die dadurch notwendig gewordene **Koordination** der verschiedenen Verkehrssektoren zu einem intermodalen Verkehrssystem bedingt deshalb aus heutiger Sicht eine Gesamtschau der verkehrspolitischen Lage der Schweiz.

Darstellung 7.1: Beziehungen der schweizerischen Verkehrspolitik



Quellen: Friedli 1996: 19; Wicki 1999: 58.

Aufgrund der steigenden **Vernetzung mit anderen Politikbereichen** einerseits und der **intermodalen Abhängigkeit** andererseits scheint die schweizerische Verkehrspolitik heute immer mehr zu einem Gesamtsystem heranzuwachsen. Zum einen wird versucht, die Verkehrspolitik so auszurichten, dass die neuen Infrastrukturen auch genutzt werden und rentabel sind. Zum anderen werden Mechanismen gesucht, welche die Umweltkomponente effizient integrieren. Im Mittelpunkt dieser Überlegungen steht das **Ziel der Kostenwahrheit**. Diese soll langfristig möglichst koordiniert zwischen nationaler und europäischer Ebene umgesetzt werden.

Die wichtigsten Instrumente der schweizerischen Verkehrspolitik zur Einschränkung des Transitverkehrs waren bis zum Abschluss des Landverkehrsabkommen mit der EU die **28-Tonnen-Limite** sowie das **Nacht- und Sonntagsfahrverbot**. Beide Instrumente stiessen bei den massgeblichen Akteuren in der schweizerischen Verkehrspolitik auf hohe Akzeptanz: Unter ökologischen Gesichtspunkten waren sie Garant für einen gewissen Schutz des Alpenraums vor verstärkt negativen Auswirkungen des Transitverkehrs auf die Bevölkerung und die natürliche Umwelt; für die Transportwirtschaft und Gewerbetriebe hatten die Massnahmen im Binnenverkehr

den positiven Effekt eines erschwerten Marktzutritts für Konkurrenten aus dem EG-Raum. Mit dem am 2. Mai 1992 unterzeichneten und am 22. Januar 1993 in Kraft getretenen **Transitabkommen** (siehe Botschaft Bundesrat 13.5.1992) gelang es der Schweiz, das Festhalten an der 28-Tonnen-Limite und am Nacht- und Sonntagsfahrverbot prinzipiell gegenüber den EG-Staaten bis ins Jahr 2005 abzusichern (befristete Vertragsdauer von zwölf Jahren). Das Projekt der **Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT)**, welches in der Volksabstimmung vom 27. September 1992 angenommen wurde, avancierte nach seinem Durchbruch im Parlament in den Transitverhandlungen mit der EG zu einer glaubwürdigen Alternative zum europaweit geforderten Strassenkorridor. Die vom Bundesrat gegenüber der EG eingegangenen Kompromisse (befristete Vertragsdauer sowie 40-Tonnen-Ausnahmefahrten für europäische Camionneure) wurden von Umweltschutzorganisationen jedoch kritisiert, ohne dass sie das Abkommen gänzlich in Frage stellten.

Nach den Erfolgen der bundesrätlichen Politik mit dem Abschluss des Transitabkommens und der Genehmigung des Projekts zur NEAT intensivierte sich in der schweizerischen Verkehrspolitik das Spannungsverhältnis zwischen Ökologisierung und Internationalisierung. Die Spannungen gingen hauptsächlich von zwei Volksentscheiden aus, welche die Beziehungen der Schweiz zur EG im Verkehrsbereich in den darauffolgenden Jahren entscheidend prägten:

- 1) Mit der Annahme der **Alpenschutzinitiative** („Eidgenössische Volksinitiative zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr“) in der Volksabstimmung vom 20. Februar 1994 wurde das Ziel der Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene zum Verfassungsauftrag (Art. 84 neue BV). Die Annahme der Alpenschutzinitiative stellte im Kern eine Antwort auf die insbesondere in Umweltkreisen nicht mehr genehme internationale Verkehrspolitik des Bundesrates dar, hauptsächlich in Bezug auf die Transitfrage. Sie war damit eine indirekte Antwort auf die Transitverhandlungen des Bundes mit der EG, die als reine Verwaltungsaufgabe wahrgenommen worden waren und vor allem die Umweltkreise von einer gewissen politischen Mitsprache ausschlossen (Wicki 1999: 55-6).
- 2) Das Scheitern des **EWR-Vertrages** in der Referendumsabstimmung vom 6. Dezember 1992 stellte die Schweiz vor die Situation, dass die Transitfrage angesichts des befristeten Transitabkommens vom 2. Mai 1992 noch nicht definitiv vom Tisch war und das Verhältnis zur Europäischen Gemeinschaft grundsätzlich neu geregelt werden musste. Nach der Ablehnung des EWR-Vertrages trat die Schweiz im Januar 1993 mit dem Vorschlag an die EG heran, auf der Grundlage von Artikel 13 des Transitabkommens im Verkehrsbereich bilaterale Verhandlungen aufzunehmen. Dieser Artikel sah bereits zukünftige Verhandlungen über den gegenseitigen Marktzugang im Strassengüterverkehr vor. Der Rat der Aussenminister der Europäischen Union (EU) erklärte sich am 8. und 9. November 1993 bereit, in insgesamt sieben Bereichen zu verhandeln: Neben dem Land- und Luftverkehr auf dem Gebiet des freien Personenverkehrs, der Forschung, des Marktzugangs für Landwirtschaftsprodukte, technischer Handelshemmnisse und des Zugangs zum öffentlichen Beschaffungswesen. Mit der Aufforderung an die EU-Kommission zur Vorbereitung der Verhandlungen stellte der Rat unmissverständlich klar, dass zwischen den verschiedenen Verhandlungsbereichen ein angemessener Parallelismus gelten sollte.

Das **Landverkehrsabkommen** erwies sich in den sektoriellen Verhandlungen als eines der umstrittenen Dossiers, weil die Interessenlagen der beiden Verhandlungspartner in divergierenden Ausgangspunkten fussten:

- Der Stellenwert, welcher dem Transitverkehr in der EU beigemessen wurde, nahm stetig zu. Einmal ist die wirtschaftliche Bedeutung der Alpenübergänge für die EU enorm gewachsen. Kapazitätsengpässe beim alpenquerenden Güter- und Personenverkehr hatten sich verschärft und drohten die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes zu stören (Brandt 1995: 98). Schliesslich sollte neben der Rücksichtnahme auf die Interessen des neuen Gemeinschaftsmitgliedes Österreich auch im Sinne des verstärkten wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes eine weitere Anbindung der südlichen Mitgliedstaaten – namentlich Italiens und Griechenlands – an die Gemeinschaft erreicht werden (siehe auch Epiney und Gruber 1997: 163-65).
- Als in der Schweiz anfangs 1994 die Alpenschutzinitiative von Volk und Ständen angenommen wurde, verlangte die EU eine Denkpause in den angelaufenen Verhandlungsvorbereitungen zur sektoriellen Regelung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Nach Ansicht der EU-Kommission stellten die neuen Verfassungsbestimmungen der Schweiz zum Alpenschutz die Ziele der Union im Bereich des Landverkehrs möglicherweise in Frage. In seinen Schlussfolgerungen vom 16. und 17. Mai 1994 verlangte der Rat der EU-Aussenminister von der Schweiz Erklärungen zur Umsetzung dieser neuen Verfassungsbestimmung (Bundesrat 1999: 6137-8). In ihrem Verhandlungsmandat vom März 1995 machte die EU dann deutlich, dass sie ein Festhalten der Schweiz an der 28-Tonnen-Limite über das befristete Transitabkommen hinaus nicht akzeptieren werde. Für die Schweiz zeigte sich damit, dass sie das Lenkungsinstrument der 28-Tonnen-Limite für den Strassen-Schwerverkehr nicht aufrecht erhalten kann, will sie einen erfolgreichen Abschluss der sektoriellen Verhandlungen nicht gefährden. Es galt fortan, die Ziele und Instrumente der schweizerischen Verkehrspolitik mit der Union abzustimmen (Botschaft Bundesrat 23.6.1999: 6137-40). Damit wurde gleichzeitig der Bereich des zukünftigen Abkommens über die gegenseitige Öffnung der Verkehrsmärkte hinaus um den Aspekt der koordinierten Verkehrspolitik im Alpenraum erweitert.

Den **Paradigmenwechsel** mit der Aufhebung der 28-Tonnen-Limite beschloss der Bundesrat im April 1996 und erachtete ihn als unabdingbare Voraussetzung für die Fortführung und den Abschluss der Verhandlungen mit der EU (Maibach et al. 1998). Im Gegenzug dazu hat die Schweiz durchgesetzt, dass die Erhöhung der Gewichtslimite an eine parallele Erhöhung der Strassenfiskalität gekoppelt wird (Botschaft Bundesrat 23.6.1999: 6263). Die stärkere fiskalische Belastung des Strassengüterverkehrs soll fortan erreicht werden, indem dieser ab dem 1. Januar 2001 einer **leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA)** unterzogen wird. Die Verfassungsgrundlage für die LSVA wurde am 20. Februar 1994 von Volk und Ständen angenommen (Art. 85 neue BV). Das Gesetz zur Einführung der LSVA wurde in der Referendumsabstimmung vom 27. September 1998 angenommen. Die mit der LSVA verbundene Verteuerung des Strassengüterverkehrs soll einerseits den gewünschten Verlagerungseffekt zugunsten des Schienenverkehrs bewirken, andererseits ist sie ab ca. 2001 die wichtigste Finanzierungsquelle für die Realisierung der Bahngrossprojekte NEAT, Bahn 2000, Anschlüsse der Ost- und Westschweiz an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz und die Lärmsanierungen. Die Finanzierung dieser vier Grossprojekte ist mit Hilfe eines speziellen Fonds auf eine neuartige Finanzierungsgrundlage gestellt worden, welcher Volk und Stände am 29. November 1998 zugestimmt haben – zusammengefasst im Bundesbeschluss über den **Bau und die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (FinöV)**.

Nach langen und intensiven Verhandlungen konnten sich die Schweiz und die Europäische Kommission mit Unterstützung der britischen Unionspräsidentschaft schliesslich am 23. Januar 1998 auf den „**Kompromiss von Kloten**“ einigen. Hauptelement des Kompromisses war die Festsetzung von 200 Euro im Jahr 2005 als Tarif für eine alpenquerende Fahrt von 300 Kilometern für ein 40-Tonnen-Fahrzeug (Botschaft Bundesrat 23.6.1999: 6263). Das **Landverkehrsabkommen** zwischen der Schweiz und der EU wurde am 26. Februar 1999 paraphiert. Mit dem Landverkehrsabkommen anerkennt die EU ausdrücklich die Ziele der schweizerischen Verkehrspolitik: die **grundsätzliche Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs** auf die Schiene und die **erweiterte Möglichkeit des Marktzutritts** der Schweizer Wirtschaft auf europäische Schienen und Strassen (Botschaft Bundesrat 23.6.1999: 6282-5). An den auf internationaler Ebene ausgehandelten Verträge konnte das Parlament keine Änderungen vornehmen, umso mehr zu reden gaben in der Sondersession von September 1999 unter ständigen Referendumsdrohungen die **flankierenden Massnahmen** gegen unerwünschte Folgen der Zulassung von 40-Tönnern und des freien Personenverkehrs. Mit Kreuzkonzessionen vermieden die eidgenössischen Räte eine Einigungskonferenz. Bei der Verlagerung von Lastwagen auf die Schiene gab der Ständerat nach: Zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschbergs, also etwa im Jahr 2009, dürfen nur noch 650'000 Camions die Alpen auf der Strasse überqueren. Der Nationalrat sprach im Gegenzug 2.85 statt 3.3 Mrd. Franken für die Förderung des Bahngüterverkehrs (vgl. Amtl. Bull. NR 1999 1433-1665; Amtl. Bull. SR 1999 603-716).

In der Herbstsession 1999 konnten die Verträge mit der EU samt den flankierenden Massnahmen nach intensiven Verhandlungen in und zwischen den beiden Parlamentskammern genehmigt werden: Der Bundesbeschluss zur Genehmigung der sieben sektoriellen Abkommen mit der EU wurde im Nationalrat mit 183 zu 11 Stimmen gutgeheissen, im Ständerat mit 45 Ja-Stimmen ohne Gegenstimme. Das Bundesgesetz zum Landverkehrsabkommen wurde mit 154:33 und 45:0 angenommen (Amtl. Bulletin NR 1999: 2301-5; SR 1999: 991-2). Der Bundesbeschluss zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen mit der EU wurde in der Referendumsabstimmung vom 21. Mai 2000 mit gut 67%-Ja-Stimmenanteil angenommen. Nach dem Abschluss des Ratifikationsprozesses in den einzelnen EU-Staaten zur Personenfreizügigkeit sollen die Abkommen 2001 in Kraft treten. Es wird erwartet, dass das Landverkehrsabkommen dann zusammen mit den flankierenden Massnahmen sowie den Instrumenten LSVA, Realisierung der NEAT und Bahnreform die Pfeiler zur schrittweisen Umsetzung der verfassungsmässig geforderten Umlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene bildet.

**Schlussfolgerung:** Die Internationalisierung der schweizerischen Verkehrspolitik war ein wichtiger Faktor für die Einführung der Kostenwahrheit im Strassengüterverkehr, womit bereits mittelfristig ein ressourcenschonenderer Verkehr erreicht werden soll. Die Verankerung des Verursacherprinzips stiess bei den Kostenträgern auf keine Akzeptanz, konnte aber trotz des Widerstandes der Strassenverbände im politischen Prozess aufgrund der (höher eingestuften) gesamtgesellschaftlichen Interessen durchgesetzt werden. Durch die Interdependenz und die Verknüpfung verschiedener Verkehrsvorhaben (Bau und Finanzierung von Grossprojekten der Bahn) sowie den Druck auf die Verkehrspolitik aus anderen Politikbereichen (sektorielle Abkommen mit der EU) konnte ein Fundament für ein verkehrspolitisches Gesamtsystem geschaffen werden, welches heute auf eine breite gesellschaftliche Akzeptanz stösst.

### 7.3 Probleme und verkehrspolitische Grundsätze

Traditionell ist die schweizerische Verkehrspolitik gekennzeichnet durch zwei wesentliche Merkmale (Klöti 1993; Wicki 1999: 47-76):

- 1) Der historische „**sektorielle Pragmatismus**“ (Botschaft Bundesrat 20.12.1982: 3) war verantwortlich dafür, dass sich die einzelnen Verkehrsträger unabhängig voneinander entwickelten. Dieser Prozess wurde hauptsächlich beeinflusst von der Entwicklung der Technik und aufgrund politischer Auseinandersetzungen. Er schlug sich auch in der Verfassung nieder, wo für jeden Verkehrsträger eigene Normen verankert sind (zum Verkehrsrecht: Scherler 1995; Lendi 1998).
- 2) Die schweizerische Verkehrspolitik, und darin im besonderen der Bereich des Schienenverkehrs, beinhaltet immer auch den **Aspekt des Transits**. Dies ist einerseits auf die verkehrsgeographisch zentrale Lage, andererseits auf den Alpenriegel zurückzuführen, der nur wenige und darum verkehrsreiche Übergänge zulässt.

Der historisch bedingte Sektoralismus in der schweizerischen Verkehrspolitik zeigte sich in der Vergangenheit insbesondere im Konflikt zwischen öffentlichen und privatem Verkehr resp. zwischen Schiene und Strasse, welcher sich immer wieder in einem Tauziehen um **Finanzierungsfragen** manifestierte. Der Versuch der Koordinierten Verkehrspolitik (KVP) erschien rückblickend eher als Pflichtübung denn als ein Projekt aus Überzeugung; die 1979 in der GVK erzielte Einigung auf ein verkehrspolitisches Gesamtkonzept wurde im Nachhinein auch als ein „Beispiel für symbolische Politik gegenüber der Öffentlichkeit“ (Klöti/Rüegg 1988: 210) bezeichnet. Die verkehrsrelevanten Entscheidungen fielen auch nach dieser Einigung trotz intensiver Zusammenarbeit zwischen den Vertretern unterschiedlicher Verkehrsträger in gesonderten Entscheidungsprozessen: Treibstoffzoll-Abstimmung von 1983, Schwerverkehrsabgabe und Autobahnvignette, Bahn 2000, Überprüfung von Nationalstrassen-Teilstrecken, Förderungsmassnahmen für den öffentlichen Verkehr. Auf der **Bahnseite** schien man mit dem Scheitern der KVP leben zu können und sah in der Bahn 2000 eine Antwort auf das Scheitern der verkehrspolitischen Gesamtkonzeption. Die **Strassenseite**, insbesondere die Automobilverbände, bekämpften erfolgreich die KVP. Sie wehrten sich insbesondere gegen den Finanzierungsartikel der Vorlage, welcher vorsah, dass der Bund über den Eingang und die Verwendung der Mittel für den öffentlichen und für den privaten Verkehr gesondert Rechnung ablegt und auf Gesetzesstufe die Zweckbestimmung dieser Mittel geändert werden kann, wenn dies zur Verwirklichung der Ziele der Gesamtverkehrspolitik notwendig sein sollte (Art. 37 Abs. 3 KVP-Vorlage).

Die Strassenverbände (FRS, ACS, TCS, ASTAG) vermochten bis heute die **Zweckbindung bei der Verwendung des Treibstoffgrundzolls und des Zollzuschlages** zu verteidigen, welche zum grossen Teil der Finanzierung genau umschriebener Aufgaben im Strassenverkehr (Nationalstrassen, Baukosten von Hauptstrassen) dient (BG über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer, SR 725.116.2). Die Lockerung dieser Zweckbindung zugunsten der Sicherung von Niveauübergängen, der Förderung von privaten Anschlussgeleisen und kombiniertem Verkehr sowie Massnahmen zur Trennung von öffentlichem und privatem Verkehr gelang zwar in kleinen Schritten, stösst aber an Akzeptanzgrenzen. Die Strassenverbände scheinen nicht gewillt zu sein, weitere Strassenabgaben zugunsten des öffentlichen Verkehrs hinzunehmen. Zwar reichte der Widerstand der Strassentransporteure gegen die Einführung einer **leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA)** nicht aus, um in der Referendumsabstimmung über das entsprechende

Gesetz auch eine Volksmehrheit zu gewinnen, doch hat der Vorentwurf für einen neuen Verfassungsartikel zur „**Kostenwahrheit im Verkehr**“ derzeit einen schweren Stand. Aus der Sicht der Strassenverkehrsverbände und der Automobilimporteure ist er inakzeptabel, da er a priori öffentlichen Verkehr, Luft- und Schifffahrt ausschliesse, d.h. die externen Kosten des öffentlichen Verkehrs ausklammere und zudem den externen Nutzen des motorisierten Strassenverkehrs unterschlage. Der offiziellen Verkehrspolitik wird vorgeworfen, dass es ihr mit dieser Vorlage nicht um die Einführung des Verursacherprinzips gehe, sondern darum, auf dem Buckel der motorisierten Verkehrsteilnehmer neue Einnahmen zu generieren (NZZ 29.3.2000; Strategiepapier ASTAG, Februar 2000).

Allerdings erwächst dem von der parlamentarischen Initiative des Bündner Sozialdemokraten Martin Bundi ausgehenden Entwurfs zur Verankerung zur Kostenwahrheit im Verkehr nicht ausschliesslich von der Strassenseite her Widerstand. Vielmehr droht eine „unheilige Allianz“: Der Verein Alpeninitiative, der Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr (LITRA) und der WWF unterstützen zwar alle das Prinzip der Kostenwahrheit, glauben aber nicht, dass die Zeit schon reif für einen neuen Verfassungsartikel ist. Nach Meinung der Alpeninitiative ist die vorgesehene Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Entwurf der nationalrätlichen Verkehrskommission unklar. Für die Weiterentwicklung des Grundsatzes der Kostenwahrheit sei es unabdingbar, auch die erst geschätzten externen Kosten zu berechnen. In ihrer Vernehmlassungsantwort unterstreicht die LITRA, dass in einem solchen Artikel auch das Prinzip der Nachhaltigkeit festzuschreiben sei. Die Erwähnung eines externen Nutzens in einem Verfassungsartikel sei nicht gerechtfertigt, da so jede Massnahme zur Internalisierung der externen Kosten unterlaufen werde. Für den WWF sind die externen Kosten zuerst dem Verkehr auf der Strasse, dann in der Luft und erst zuletzt dem öffentlichen Verkehr anzulasten (NZZ 29.3.2000).

Trotz den Konflikten um eine koordinierte Verkehrspolitik auf **politischer Ebene** scheint sich die schweizerische Verkehrspolitik dennoch in kleinen Schritten in die Richtung einer koordinierten Verkehrspolitik zu entwickeln. Der Finanzierungsmodus für die grossen Infrastrukturprojekte der Bahn (FinöV) verdeutlicht dies, wo Elemente der Kostenwahrheit bereits zur Umsetzung gelangen (LSVA). Innerhalb des zuständigen Departements (UVEK) wird die **(verwaltungsinterne) Akzeptanz** für eine integrale Sicht auf den Verkehr als recht hoch bezeichnet. Dies zeigt sich denn auch tatsächlich in den verstärkten Koordinationsbemühungen unter den Verkehrsbereichen auf der Ebene der Bundesämter. Auf **föderalistischer Ebene** sind intensiviert Konflikte absehbar: Der Bund will vermehrt raumplanerische Instrumente einsetzen, gerade auch im Verkehrsbereich, und lässt sich damit auf eine intensiviert Auseinandersetzung mit kantonalen Kompetenzen ein. Unter der Federführung des Bundesamtes für Verkehr wird derzeit ein **Sachplan öffentlicher Verkehr** erarbeitet. Dieser Sachplan ist ein raumplanerisches Instrument, dessen Ausarbeitung schon seit längerer Zeit beabsichtigt war, aufgrund der höheren Priorität des Projekts Bahn 2000 allerdings hinausgeschoben wurde. Es soll künftig versucht werden, mit raumplanerischen Mitteln effektiver Einfluss auf die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs zu nehmen.

Das **politische Abwägen zwischen Schienen- und Strassenverkehr** bleibt somit auch nach der Einführung der LSVA ein Dauerthema der schweizerischen Verkehrspolitik. Es muss sogar davon ausgegangen werden, dass sich die Auseinandersetzung um die Kosten- und Nutzenverteilung zwischen Schiene und Strasse intensivieren wird, da strassenseitig die Konfliktivität in den vergangenen Jahren aufgrund einer klaren Prioritätenordnung (Nationalstrassen-Programm) eher gering war. Der

Druck auf den Strassenverkehr wird anwachsen, da das Nationalstrassen-Programm in absehbarer Zeit ausläuft (ca. 2010/15) und der Verteilungskampf um die auch weiterhin zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel aus den Mineralölsteuern neu ausbrechen wird. Die Zweckbindung der Mineralölsteuern wird neu diskutiert werden müssen, wobei der Verwendung von Mitteln aus dem Strassenverkehr zugunsten des öffentlichen Verkehrs Grenzen gesetzt sind, da sie (zumindest bis heute) oft noch immer als Quersubventionierung der Schiene durch die Strasse verstanden wird und Gesamtprojekte wie eine koordinierte Verkehrspolitik auf politischer Ebene (bei den Vertretern verschiedener Verkehrsträger und in der Bevölkerung) kaum auf Akzeptanz stossen. Gründe dafür dürften einerseits in der drohenden Kumulation der Gegenstimmen aus verschiedenen gesellschaftlichen Lagern liegen, andererseits in der Gefahr der Überforderung aufgrund der für Laien kaum mehr überblickbaren Grossprojekte.

**Schlussfolgerung:** Eine stärkere interne Koordination der Verkehrspolitik stösst auf fachlicher Ebene auf hohe Akzeptanz, die damit verbundene Komplexität erschwert aber ihre realpolitische Umsetzung und findet deshalb auf politischer Ebene nach wie vor kaum Unterstützung. Es wird deshalb versucht, auf Bundesebene Schritt für Schritt einzelne Teilmassnahmen zu verwirklichen, welche sich mit der Zeit zu einer koordinierten Verkehrs-, Umwelt- und Raumentwicklungspolitik zusammenfügen lassen sollen. Die Akzeptanz einzelner, konkreter verkehrspolitischen Massnahmen ist auch kurz- bis mittelfristig als deutlich höher einzuschätzen als die Akzeptanz einer gesamtheitlichen Behandlung der Verkehrsprobleme.

## 7.4 Policymaking und Netzwerke

In der Schweiz sind Policy-Netzwerke relativ kompliziert aufgebaut. Der **Föderalismus** impliziert territoriale Abgrenzungen, politische Körperschaften auf verschiedenen Staatsebenen, auf die Staatsebenen verteilte und verflochtene Kompetenzen, Ausgrenzung oder Beteiligung am politischen Willensbildungsprozess sowie Vollzugspflichten. Formell haben die Kantone einerseits die Möglichkeit, ihre Interessen im Parlament oder in Vernehmlassungen wahrzunehmen, andererseits können sie mit Standesinitiativen und über informelle Kanäle Einfluss auf die Bundespolitik nehmen. Die für die Schweiz typische vertikale Differenzierung der Policy-Netzwerke ist auf die föderalistische Struktur zurückzuführen. Der schweizerischen Verkehrspolitik fehlt jedoch ein konsequenter föderalistischer Unterbau bzw. eine funktionsgerechte Aufgabenteilung, wie dies beispielsweise bei der Raumplanung der Fall ist (Scherler 1995: 19). Die **direkte Demokratie** ermöglicht es Interessengruppen über Referendum und Volksinitiative den exekutiven und legislativen Aushandlungsprozess zu „umgehen“. Regierung und Parlament können mit direkten oder indirekten Gegenvorschlägen reagieren. Direkt-demokratische Instrumente tragen zum Meinungsbildungsprozess bei, d.h. noch nicht mehrheitsfähige Interessen können sich so Gehör verschaffen, um – allenfalls nach mehreren Anläufen – mehrheitsfähig zu werden. In der Schweiz sind wesentliche Anstösse zu einem Policy-Wandel auf die direkte Demokratie zurückzuführen. Weitere Merkmale sind die Konkordanzstrukturen, das Milizsystem, das Ständemehr und die Proporzwahlen.

Je nach Problemstellung und Policy-Bereich können deshalb eine Vielzahl von politischen Parteien, Interessenorganisationen, Verwaltungsstellen und Staatskörperschaften an der Entscheidungsfindung teilnehmen. Dadurch erscheint das politische System häufig als langsam und schwerfällig. Die Konsenslösungen haben dafür lange Bestand, ohne dass dabei punktuelle Revisionen verhindert werden. Für

„grosse Würfe“ fehlen aber meist die Mehrheitsverhältnisse, weil sich die Akteure und Adressaten je nach Problemstellung immer wieder anders gruppieren.

Etablierte und zentrale Akteure der schweizerischen Verkehrspolitik sind traditionellerweise:

- der **Bundesrat** und der zuständige **Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)**;
- die **Generaldirektion der SBB** in Belangen des öffentlichen Verkehrs;
- der **Touring Club der Schweiz (TCS)** als mitgliederstärkster Verband im Verkehrsbereich (1.3 Mio. Haushalte);
- der **Automobil Club der Schweiz (ACS)** als prononcierter Vertreter von Automobilinteressen;
- der **Strassenverkehrsverband (FRS)** als Dachverband der Strassenbenutzerverbände und Organisationen der Automobil- und Strassenwirtschaft sowie der kantonalen Strassenverkehrsligen.

Etablierte und sektoriell wichtige Akteure sind:

- das **Bundesamt für Strassen (ASTRA)**, welches eng mit den kantonalen Stellen, den Verbänden der Strassenbaufachleute, der Bauindustrie und den einspracheberechtigten Verbänden des Natur-, Heimat- und Denkmalschutzes zusammenarbeitet.
- Das **Bundesamt für Verkehr (BAV)**, welches aufgrund seines Aufgabenfeldes die häufigsten Kontakte zu den Kantonen, zum Verband öffentlicher Verkehr (VöV), dem Dachverband der Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs (Bahn, Bus, Schiff) und zum Schweizerischen Eisenbahnverband (SEV) hat;
- weitere Amtstellen des UVEK wie das **Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)** und der **Dienst für Gesamtverkehrsfragen (GVF)**, der seit 1.6.2000 in das Bundesamt für Raumentwicklung integriert ist;

und mit zunehmendem Einfluss:

- das **Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)**,
- das **Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)**, bis 1.6.2000 Bundesamt für Raumplanung (BRP),
- sowie der 1979 als Alternative zu den etablierten Verkehrsverbänden gegründete **Verkehrsclub der Schweiz (VCS)**.

Die siebziger Jahre waren in der schweizerischen Verkehrs und Umweltpolitik eindeutig eine Phase der **Problemformulierung und Willensbildung**. Geprägt durch die Energie- und Wirtschaftskrise von 1973 und durch das steigende Mobilitätsbedürfnis in der Bevölkerung blieb die Querschnittsfunktion des Umweltschutzes unberücksichtigt. Die negativen Auswirkungen des Strassenverkehrs sollten in erster Linie mit **wirtschaftlich tragbaren, technischen Massnahmen an der Quelle** reduziert werden. Abgesehen vom Gewässerschutz wurde die rechtliche Verankerung des Umweltschutzes – z.B. in einem Umweltschutzgesetz oder im Strassenverkehrsgesetz – immer wieder hinausgeschoben. Die dominierenden Akteure in der Verkehrs- und Umweltpolitik waren:

- der **Bundesrat**,



- die **Wirtschaftsorganisationen**
- und die **bürgerlichen Parteien**.

Die **Umweltschutzorganisationen** waren im Aufbau begriffen und verfügten noch nicht über die nötigen Ressourcen, um die traditionelle Verkehrspolitik ernsthaft in Frage zu stellen. Dieselben Konstellationen widerspiegeln sich in der Bundesverwaltung: **Verkehrs-, Energie-, Polizei- und Aussenwirtschaftsstellen** dominierten das Wertesystem, während das **Bundesamt für Umweltschutz** noch relativ klein war und über wenig konkrete Vollzugsaufgaben verfügte. In der Luftreinhaltung unterstand ihm hauptsächlich die Organisation der Expertengruppen und der Vernehmlassungen im Hinblick auf das Umweltschutzgesetz (USG). Im Gegensatz zu den achtziger Jahren fehlte den Umweltschutzorganisationen ein wirkungsvoller Ansprechpartner in der Bundesverwaltung. Es erstaunt deshalb nicht, dass sich die meisten Umweltgruppen auf lokale Aktivitäten beschränkten. Die **Automobilverbände** hatten traditionell gute informelle Kontakte zu den Bundesämtern. Sie konnten es sich deshalb erlauben, eher im Hintergrund zu agieren statt über direkt-demokratische Instrumente und mit aufwendigen Abstimmungskampagnen gegen umweltpolitische Anliegen zu opponieren.

Die achtziger Jahre können als Phase der **Entscheidungen und beginnenden Implementation** bezeichnet werden. Umweltschutz und Verkehr wurden zunehmend miteinander verknüpft, nachdem anfangs des Jahrzehnts der Problemdruck massiv gestiegen ist („Waldsterbensdebatte“). Ab Mitte der achtziger Jahre schienen die schweizerischen Ambitionen im Umweltschutz allerdings wieder nachgelassen zu haben. Das Policy-Netzwerk verkomplizierte sich insgesamt. Eindeutig stärker wurden

- die **Umweltschutzorganisationen**
- und das **Bundesamt für Umweltschutz** (später BUWAL).

Zudem vermochten sich die **Bundesratsparteien** auf verschiedene umweltrelevante Massnahmen zu einigen, welche den Verkehrsbereich betrafen. Die **Automobilverbände** gerieten in die Defensive und konnten „symbolische“ Werte wie hohe Tempolimits nicht weiter aufrecht erhalten. Wirklich einschneidende Massnahmen wie Lenkungsabgaben, Benzinrationierungen oder Strassenbau-Moratorien blieben allerdings „grüne Wunschträume“. So versuchten die sogenannten **Kleeblatt-Initiativen** und die **Initiative „Stop dem Beton“** Teilstücke bzw. überhaupt die Fertigstellung des geplanten Nationalstrassennetzes zu verhindern. Die Initiativen scheiterten 1989 mit Zweidrittel-Mehrheiten. Bald flaute auch das Interesse an der Diskussion um das „Waldsterben“ ab und es begannen sich Gegentendenzen zu entwickeln. Die Automobilverbände versuchten über direkt-demokratische Instrumente den umweltpolitischen Schwung zu stoppen und die **Autopartei** zog in den Nationalrat und verschiedene kantonale Parlamente ein. Die Rolle der **Kantone** wurde in den achtziger Jahre tendenziell gestärkt: Stark betroffene Kantone beschränkten sie sich nicht mehr auf die Mitarbeit in Kommissionen oder auf Vernehmlassungen, sondern gelangten mit ganz konkreten Forderungen an den Bundesrat, welche sich z.T. eng an die Forderungen der Umweltschutzorganisationen anlehnten. Zudem war der Vollzug der neuen umwelt- und verkehrsrelevanten Gesetze sehr stark vom politischen Willen und den Kapazitäten der Kantone abhängig.

Die neunziger Jahre standen sowohl in der Verkehrs- wie in der Umweltpolitik im Zeichen einer **Internationalisierung**. Das Policy-Netzwerk wurde durch den Versuch

geprägt, mehr Kohärenz in die **bundesrätliche Verkehrs- und Umweltpolitik** zu bringen. Das seit der Klimakonferenz von Rio 1992 verfolgte Prinzip der nachhaltigen Entwicklung brachte **Wirtschafts- und Umweltschutzorganisationen** einander näher. Das Fehlen der Kostenwahrheit bzw. der Internalisierung der externen Kosten im Verkehrsbereich wird mittlerweile – abgesehen von den Strassenverkehrsverbänden – kaum mehr bestritten. Trotzdem: Die Stellung der **Umweltinteressen** schwächte sich anfänglich tendenziell ab, ausgelöst durch die Wirtschaftskrise. Speziell die Verhandlungen um das Abkommen über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene mit der EG (Transitabkommen; SR 0.740.71) sowie die Frage nach der Rolle der Schweiz in der europäischen Integration generell waren der Beginn einer immer stärkeren **gegenseitigen Abhängigkeit von Verkehrspolitik einerseits und Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik andererseits** (vgl. Kapitel 7.2).

**Schlussfolgerung:** Die Erweiterung des Policy-Netzwerks im Verkehrsbereich – zunehmender Einfluss von Umweltinteressen in den achtziger Jahren und von ausenwirtschaftlichen Akteuren in den neunziger Jahren – ermöglichte auf Bundesebene neue Koalitionsbildungen und damit die Umsetzung einzelner verkehrspolitischer Massnahmen, vermochte aber den Konflikt zwischen Vertretern einzelner Verkehrssektoren nicht zu entschärfen.

## 7.5 Ausgewählte Massnahmenbündel

### 7.5.1 Verkehrsmanagement in Agglomerationen

Währenddem sich die nationale Verkehrspolitik immer mehr hin zu einem Gesamtsystem zu entwickeln scheint, ist auf der Ebene der Agglomerationen aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz keine gesamt-schweizerische Politik auszumachen. Bei der Politikformulierung und -implementation des Bundes kommt den Städten und Agglomerationen in der Regel keine eigenständige Stellung zu, die Gemeinden gelten im wesentlichen als organisatorische Teile der Kantone. Stadt- und Agglomerationsprobleme werden von Bund und Kantonen der Gemeindepolitik zugerechnet, und zwar unabhängig davon, ob die betroffenen Städte und Gemeinden eine grosse, mittlere oder kleinere Agglomeration darstellen (Klöti et al. 1993: 4). Immerhin bringt die neue Bundesverfassung seit dem 1. Januar 2000 die Dreistufigkeit der schweizerischen Bundesstaates zum Ausdruck, indem zusätzlich zum Verweis auf die Gemeindeautonomie der Bund sich verpflichtet, die möglichen Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden zu beachten und dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete zu nehmen (Art. 50 neue BV).

Durch die Bevölkerungskonzentration in den städtischen Agglomerationen, die funktionale, sektorale und soziale Entmischung sowie durch die stark angestiegene Mobilität werden die Städte und Agglomerationsgemeinden ganz generell mit Aufgaben und Problemen konfrontiert, deren Bewältigung sie teilweise überfordert (Klöti et al. 1993: 2). Die **Pendlermobilität** – die Möglichkeit und Fähigkeit, sich zwischen Wohn- und Arbeitsort zu bewegen – hat eine bemerkenswerte Steigerung erfahren. Erwerbstätige haben heute mehr als je zuvor die Möglichkeit, kostengünstig zur Arbeit zu gelangen: Sie haben diese Möglichkeit vor allem für die Vergrösserung ihres Aktionsradius genutzt – und zwar ohne den Zeitbedarf für den Arbeitsweg zu erhöhen. Der Pendlerverkehr hatte in der gesamten Schweiz 1994 einen Anteil von 21 Prozent an den täglich zurückgelegten Kilometern (50% Freizeitverkehr) (Dienst für Gesamtverkehrsfragen 1998: 25). Insgesamt bewirkte der wachsende Wohlstand nicht nur eine stark angestiegene Mobilität der Menschen, sondern auch eine zu-

nehmende **Motorisierung der Bevölkerung** und erlaubte eine stets grössere Verfügbarkeit von Personenwagen: 1990 gab es in der Schweiz rund 3 Mio. Personenwagen, sechsmal mehr als 1960 (Steinmetz/Pola 1997). 1995 waren es 3.2 Mio. Personenwagen. Die Zuwachsraten der neu zugelassenen Fahrzeuge sind nach wie vor hoch: Zwischen 1990 und 1995 verkehrten jeden Tag 134 zusätzliche Personenwagen auf Schweizer Strassen, also alle 11 Minuten ein Auto mehr. Wichtig für das Verkehrsaufkommen ist neben der Zahl der Fahrzeuge auch die durchschnittliche Fahrleistung pro Jahr und Fahrzeug; sie hat mit wachsendem Anteil an Zweit- und Drittwagen leicht abgenommen. Dennoch nahm der Strassenverkehr in den neunziger Jahren insgesamt weiter zu (Dienst für Gesamtverkehrsfragen 1998: 19).

Der zugenommenen Motorisierung steht eine **grosse Angebotssteigerung im öffentlichen Verkehr** gegenüber. Bereits zwischen 1970 und 1990 erfolgte eine Zunahme der angebotenen Platzkilometer (offerierte Plätze mal gefahrene Kilometer) im gesamten öffentlichen Verkehr um mehr als 70% (BFS, Verkehrsstatistik 1994). Allerdings hielt die Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsleistungen nicht mit der Ausweitung des Angebots Schritt: Die Auslastung der angebotenen Sitzplätze nahm zwischen 1970 und 1989 stetig ab (Dienst für Gesamtverkehrsfragen 1991: 17). Erst im Laufe der achtziger Jahre erfolgte mit der Einführung des Taktfahrplanes (1982), dem Ausbau der S-Bahnen (v.a. Zürich) und mit regionalen Zusammenschlüssen der Gemeinden in Tarif- und Verkehrsverbünden ein Ausbau des Angebots im öffentlichen Verkehr, der zumindest in den Verdichtungsräumen und zwischen den Zentren zu einer attraktiven Alternative zum privaten Motorfahrzeugverkehr wurde (Dozio 1995).

Die starke Verkehrsentwicklung hat aber ihre **negative Kehrseite**: Kulturlandverbrauch, Unfälle, Energiebedarf, Lärm, Luftbelastung. Speziell für die Städte und ihre Agglomerationen entstanden komplexe Problemlagen. Der Ballungsraum Zürich beispielsweise liegt im Zentrum radial verlaufender, nationaler und kantonaler Hochleistungsstrassen und Schnellzugslinien. Er verfügt über einen internationalen Flughafen und ist zudem seit 1990 Drehscheibe der S-Bahn und des kantonalen Verkehrsverbundes. Das Gebiet „Zürich-Nord“ wird als grösstes wirtschaftliches Wachstumsgebiet der Schweiz bezeichnet. Mit einer Bevölkerungsdichte von 680 Einwohnern pro Quadratkilometer gehört Zürich – die Stadtkantone Basel und Genf ausgenommen – mit Abstand zu den am dichtesten besiedelten Kantonen. Im Kanton Zürich wohnen 17% und arbeiten rund 18% der schweizerischen Wohnbevölkerung. Mehr als ein Fünftel des gesamten Volkseinkommens der Schweiz wird in diesem verhältnismässig kleinen Gebiet erarbeitet. Es beansprucht aber auch nahezu einen Sechstel des gesamten schweizerischen Energiebedarfs (Baudirektion Kanton Zürich 1996: 11-2).

Das Nationale Forschungsprogramm 25 ‚Stadt und Verkehr‘ hat sich eingehend mit der Dynamik der Städte und ihres Umlandes auseinandergesetzt, und zwar im Hinblick auf:

- die Förderung der Lebensqualität und Schonung der natürlichen Umwelt,
- die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Städte im nationalen und internationalen Rahmen,
- die Bewältigung der Verkehrsmobilität unter Berücksichtigung der ökologischen, wirtschaftlichen und
- gesellschaftlichen Anforderungen der Zukunft.

Das Projekt von Andreas Spillmann, Hansjörg Blöchliger und Elke Staehelin-Witt („Marktwirtschaftliche Massnahmen im Agglomerationsverkehr: Soziale Gerechtigkeit und politische Akzeptanz“) ging davon aus, dass die **Verteilungswirkung verkehrs-politischer Massnahmen** äusserst wichtig sind für politische Entscheide. Die Autoren untersuchten deshalb diverse Massnahmen zur Internationalisierung externer Kosten des Verkehrs auf Sozialverträglichkeit und politische Akzeptanz hin. Sie unterschieden zwischen nutzenseitigen und kostenseitigen Verteilungswirkungen. Es zeigte sich, dass die Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs sozial unerwünschte Verteilungswirkungen hat. **Marktwirtschaftliche Umweltmassnahmen** führen zwar sozialpolitisch zu unerwünschten Verteilungswirkungen, quantitativ aber seien diese nicht bedeutsam, urteilen die Autoren. Die Analyse einer kantonalen Abstimmung offenbarte, dass Internalisierungsmassnahmen tendenziell stärker von den oberen Einkommensschichten befürwortet werden. Überdies konnte die These der Autofahrer als starke Interessengruppe nicht bestätigt werden (Spillmann et al. 1993). Die Studie von Ulrich Klöti, Theo Haldemann und Walter Schenkel („Agglomerationsprobleme und vertikale Zusammenarbeit: Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Grossagglomerationen Lausanne und Zürich“) betrachtete zunächst den Handlungsspielraum der Städte und Gemeinden beim Umweltschutz und beim öffentlichen Verkehr (Untersuchungsperiode 1970-1990). Experteninterviews zeigten, dass eine der Agglomerationsentwicklung angemessene **vertikale Zusammenarbeit** verhindert wird, indem erstens der Begriff der Gemeindeautonomie veraltet ist und zweitens die Politikbereiche mit kommunalen Vollzugspflichten von Bund und Kantonen zuwenig koordiniert werden. Darüber hinaus fehle eine **kontinuierliche Finanz- und Subventionspolitik**, was wiederum den unteren Ebenen die Planung erschwere (Klöti et al. 1993).

Betreffend der Problemsituation im Agglomerationsverkehr ist heute allgemein akzeptiert, dass die Bildung eines Raumes unabhängig der Kantons- und Gemeindegrenzen entscheidend zur Problemlösung beitragen könnte. Die Umsetzung erweist sich allerdings als schwieriges Unterfangen. Bisher wurde davon ausgegangen, dass sich solche (Verkehrs-) **Zweckverbände** selbst finanzieren (der neue Finanzausgleich beinhaltet konkrete Finanzierungsvorschläge). Dafür stehen ihnen aber kaum eigenständige Einnahmequellen zur Verfügung. **Road Pricing** wäre eigentlich eine Finanzierungsmöglichkeit für Verkehrsprojekte in Agglomerationen. Die Akzeptanz für dieses Instrument ist jedoch derzeit in den verschiedenen Agglomerationen in der Schweiz überhaupt nicht vorhanden (Güller et al. 2000). Der Bund zeigt grundsätzlich das Interesse an einem stärkeren Finanzengagement im Bereich des Agglomerationsverkehrs und würde dies auch als notwendig erachten; ihm sind derzeit aber aufgrund der beschränkten Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln die Hände gebunden. Eine stärkere Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur auf Agglomerationsebene ist deshalb ohne eine Umverteilung von bestehenden Finanzierungshilfen kaum möglich (**Regionalpolitik**). Die schwierige politische Situation wird noch zusätzlich kompliziert, indem unterschiedliche Regionen verschiedene Auffassungen von Agglomerationsverkehr haben: Die Landkantone verstehen unter Agglomerationsverkehr den Verkehr *zwischen* den Agglomerationen, während städtische Kantone darunter hauptsächlich den Verkehr *in* den Agglomerationen verstehen. Darin zeigt sich, dass das Abwägen der Nachhaltigkeitskomponente ‚Sozialverträglichkeit‘ sehr schwierig vorzunehmen ist. Der Bund hat deshalb eine **Expertengruppe Agglomerationsverkehr** eingesetzt, in welcher neben dem Städteverband und Vertretern des regionalen öV die Bundesämter für Strassen (Astra) und Verkehr (BAV) sowie die Finanzverwaltung in beratender Funktion Einsitz nehmen.

Auf **regionaler und kantonaler Ebene** sind in verschiedenen Agglomerationen neue Verkehrskonzepte ausgearbeitet worden, welche sich an den Kriterien der Nachhaltigkeit orientieren. Im Folgenden werden die Ansätze der Agglomerationen Bern und Basel eingehender betrachtet, weil sie exemplarisch zwei unterschiedliche Ansätze für die Gestaltung der Zusammenarbeit (Vernehmlassung und Workshop) zeigen.

#### 7.5.1.1 Der Berner Ansatz

Ein erster Bericht wurde 1989 ausgearbeitet, bereits damals mit den Oberzielen Wirtschaft, Umwelt, Mobilität und Mittel. Die Grundsätze der dezentralen Konzentration flossen in die neue Verfassung von 1993 ein. Die Berner Verantwortlichen sind deshalb der Ansicht, dass die Nachhaltigkeitsprinzipien relativ gut akzeptiert sind, weil diese in der Verfassung verankert sind und vom Grossen Rat verabschiedet wurden. Es handelt sich hier also nicht um ein Verkehrsmanagement in der Agglomeration im engeren Sinne, sondern um die Verankerung der kantonalen Verkehrspolitik insgesamt. Im Leitbild 1994 des BVE wird unterstrichen, dass „alle Bestrebungen zu einer der Vorsorge und der Nachhaltigkeit verpflichteten Umweltpolitik im Sinne der neuen Verfassung zu unterstützen sind“. Speziell im Verkehr galt das Prinzip der angebotsorientierten Verkehrsplanung. Zu Beginn der neunziger Jahre lag der Schwerpunkt der Berner Verkehrspolitik auf der Szenarienentwicklung für **S-Bahn** und **Siedlung**. Angestrebt wurden raumplanerische Schwerpunkte, welche Wohnen und Arbeiten mit dem öffentlichen Verkehrsangebot verknüpften. Daraus abgeleitet wurde eine Strategie zur Förderung des Umsteigens. Ausserdem wird die Förderung des umweltschonenden **Güterverkehrs** im Leitbild für den öffentlichen Verkehr (Bericht des Regierungsrates 1992) und im Gesetz über den öffentlichen Verkehr (seit Mai 1994 in Kraft) postuliert. Eine entsprechende Studie (Sigmaplan 1996) erwartete wichtige Impulse aus den Änderungen der Kostenstruktur bei den verschiedenen Verkehrsträgern und von innovativen Entwicklungen im Kombiverkehr. Ende der neunziger Jahre wurden die Grundsätze der **Berner Verkehrspolitik** aus dem Jahre 1990 überarbeitet. Die Ecoplan-Studie 1999 schlug sechs Massnahmenbündel in erster Priorität, sieben Massnahmenbündel in zweiter Priorität und drei Massnahmenbündel in dritter Priorität vor. In erster und zweiter Priorität waren:

- Eine **nachhaltige** und **effiziente Verkehrspolitik** sichern; diese Richtung entspricht einem internationalen Trend.
- Auf faire Preise und Kostenwahrheit drängen, da wegen der **Finanzknappheit** die Kosten/Nutzen-Abwägungen wichtiger werden; ein wichtiges Instrument dazu sind die leistungsabhängigen Abgaben bzw. die kantonalen Einnahmen aus der LSVA.
- Den umweltverträglichen **Freizeitverkehr** fördern, da dieser Verkehr sehr stark wächst.
- Statt neue Infrastrukturen bauen die bestehende **Infrastruktur** optimal nutzen und erhalten.
- Kritische Überprüfung der benötigten **Erschliessungsqualität**, auch hier aus Gründen der Finanzknappheit; zudem stehen neue Kombinationsmöglichkeiten von öffentlichem und privatem Verkehr zur Verfügung.
- Einen multimodalen **Güterverkehr** mit genauer Prüfung der Drehscheiben zur Umlagerung realisieren; gerade im kombinierten Verkehr werden noch weitere technische Entwicklungen und Liberalisierungen einsetzen. Es gilt eine Güterverkehrspolitik zu realisieren und die Zusammenarbeit zwischen Transportunternehmen zu fördern.

- Anbindung an den **internationalen Personen- und Güterverkehr** optimieren; im internationalen Luft- und Schienenverkehr muss mit grossen Wachstumsraten gerechnet werden.
- Den **nicht-motorisierten Individualverkehr** und **Kommunikationstechnologien** stärken.
- **Entwicklungsschwerpunkte** für Wohnen, Freizeit und Arbeit gemäss Mobilitätskonzept setzen; dazu muss die Raumplanung griffiger werden.
- **Privatwirtschaftliche Organisationsformen** sind zu fördern, nicht zuletzt um den nationalen und internationalen Entwicklungen folgen zu können.
- **Technische Innovationen** sollten über die Ausgestaltung der Motorfahrzeugsteuer gefördert werden.
- Neue **integrierte Mobilitätsdienstleistungen** haben ein grosses Marktpotential und sind eine kostengünstige Alternative zum traditionellen öffentlichen Verkehr.

Die Studie wurde von der Berner Verkehrskonferenz mit allen betroffenen Fachstellen begleitet. Der Bericht über die Bernische Verkehrspolitik 2000 wurde im Juni 2000 vom Berner Regierungsrat verabschiedet. Im Februar 2001 wird der Bericht an einer Tagung öffentlich diskutiert.

Generell lief die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren bisher relativ formell ab (Vernehmlassungen, Konsultationen, Hearings). Für die Gemeinden existiert ein Kontaktgremium. Auf Direktionsstufe wird mit Interessengruppen zweimal pro Jahr diskutiert. „Runde Tische“ werden allein projektbezogen organisiert. Bei sogenannten Entwicklungsschwerpunkten werden zum Beispiel Koordinationsabkommen mit den Bahnen und privaten Unternehmungen abgeschlossen. Der Kanton Bern ist relativ heterogen: Erstens agieren zwei starke Regierungen (Stadt, Kanton). Zweitens treten die Randgebiete sehr geschlossen auf. Der Berner Jura zum Beispiel hat ein Minderheitsrecht und kann entsprechende Forderungen stellen. Eine neue Form der Beteiligung wurde im Rahmen der Strassensanierungen eingeführt. Je nach Problemlage und Bereitschaft der Gemeindebehörden wird ein offener Dialog mit der Bevölkerung und den Interessengruppen geführt, um bei einer anstehenden Strassensanierung eine „win-win“ Situation erreichen zu können. Ähnliche Informationsmodelle gibt es auch auf Fachpersonen (Ingenieure, Planer, etc.) aufgerichtet.

#### 7.5.1.2 Der Basler Ansatz

Im Vordergrund des Baslers Modells steht die Reurbanisierung, d.h. der Verkehr hat sich wieder vermehrt auf die gewachsene Stadt auszurichten. Die Massnahmenvorschläge umfassen die effizientere Nutzung der Verkehrsinfrastruktur, freiwillige Verhaltensänderungen im Verkehr und die Abkehr vom unreflektierten Umgang mit der Mobilität. Grosse Bedeutung wird der Verbesserung des öffentlichen Verkehrsangebotes und der Förderung des Fahrrad- bzw. Fussgängerverkehrs beigemessen. Die zukünftigen Verkehrsbedürfnisse müssen sich an den planerischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Rahmenbedingungen orientieren. Der Verkehrsplan kann auf neue Erkenntnisse und Erfordernisse angepasst werden. Er basiert auf dem vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplan und berücksichtigt die Entwicklungen in den Nachbarregionen. Der Planungshorizont bezieht sich nicht auf eine bestimmte Jahreszahl, sondern auf einen Planungszustand mit angenommenen oder prognostizierten Bevölkerungsstrukturen in der Region Nordostschweiz. Dieser Planungszustand wird mit „Szenario 2010“ beschrieben. Die generellen Zielsetzungen lauten wie folgt:

- **Verkehr ist kein Selbstzweck:** Die Lebensqualität der Einwohner soll erhalten bleiben und verbessert werden, wobei zur Lebensqualität auch der Verkehr gehört.
- **Mehr Platz für Fussgänger:** Vor allem in der Innenstadt sind die autofreien Bereiche auszudehnen.
- **Förderung des Veloverkehrs:** Das Velonetz ist zu vervollständigen und die Verkehrssicherheit zu verbessern.
- **Vorrang für den öffentlichen Verkehr:** Die Verkehrsdrehscheiben EuroVille/Bahnhof SBB, Badischer Bahnhof und Bahnhof St. Johann nehmen eine wichtige Rolle beim Projekt Regio-S-Bahn ein.
- **Massvolle Einschränkungen beim motorisierten Individualverkehr:** Der Motorfahrzeugverkehr wird kanalisiert und die Wohngebiete flächendeckend beruhigt.
- **Umdenken beim ruhenden Verkehr:** Der ruhende Verkehr kann in vielen Gebieten kaum mehr bewältigt werden, deshalb muss der Parkraum bewirtschaftet und Quartierparkings in dichtbesiedelten Wohnquartieren erstellt werden

Die zukünftige Verkehrspolitik im Kanton Basel-Stadt wurde wie folgt zusammengefasst: Die Zukunft der Verkehrspolitik liegt im Betrieb eines Gesamtsystems, das alle Bewegungsarten umfasst und bezüglich der Entstehung und Bewältigung des Verkehrs auf der Angebotsplanung und der Nachfragelenkung beruht. Eine wichtige Grundlage bildet das kantonale Umweltschutzgesetz. Der Verkehrsplan wurde ursprünglich als eigenständiges Konzept behandelt, ist jetzt aber Teil des Richtplans. Der Güterverkehr ist nach Angaben des Planungsamtes kein grosses Problem. Ausserdem hat der Kanton Basel keine Mittel dafür zur Verfügung. Im Rahmen der internationalen Umlagerung möchte der Kanton dem Bund nicht vorgreifen. Der Terminal der Deutschen Bahn läuft an sich gut. Betreffend lokalem Güterverkehr wurde im Rahmen des Energie 2000 Mitte der neunziger Jahre ein City-Logistik-Programm initiiert. Betreut wurde das Programm von einer privaten Unternehmung. Das Programm scheiterte, das Gewerbe machte nur sehr verhalten mit. Argumente waren die Kosten und die Anforderungen an den Just-in-time Service.

Das Gesamtverkehrskonzept für die Agglomeration Basel wurde vom Planungsamt vorbereitet. Ausserdem haben das Tiefbauamt und die Basler Verkehrsbetriebe daran teilgenommen. Hier gab es z.T. gewisse Konflikte, weil drei Departementsvorsteher ihre Politik verfolgen: Einfachere Projekte (bis zu 300'000 Franken) werden von einer Kommission mit Vertretern aus vier Amtstellen behandelt. Projekte mit einem Volumen bis 1.5 Mio. Franken gehen in die Koordinationskommission Verkehrsplanung mit dem Kantonsingenieur, dem Kantonsbaumeister, dem BVB-Direktor, dem Leiter der polizeilichen Verkehrsabteilung und einem Vertreter des Kantons Basel-Land. Der Vorsitz hat der Departementssekretär des Baudepartements. Die Koordinationsstelle für Umweltschutz nimmt, wenn überhaupt, im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen Stellung. Bei Uneinigkeit der gehen die Projekte in die regierungsrätliche Delegation für Verkehrsplanung (Bau, Wirtschaft, Polizei). Über diese Projekte entscheidet letztlich der Grosse Rat oder sie sind sogar referendumsfähig.

Der Schlussbericht Verkehrsplan liegt seit Februar 1999 vor. Im März 1999 wurde er Amtsstellen, Parteien, Vereinen, Gemeinden, Nachbarkantonen und Nachbarländern zur Vernehmlassung zugeschickt. Insgesamt 80 Stellungnahmen gingen ein und wurden in einem Mitwirkungsbericht ausgewertet. Kritik kam vor allem aus Kreisen der Automobillobby. Im Sommer 2000 werden nun moderierte Gesprächsrunden durchgeführt. Vorgesehen sind drei Sitzungen mit Amtsstellen, Interessengruppen und

neutralen Experten. Die Vorteile von Workshops gegenüber der formellen Vernehmlassung wurden tabellarisch dargestellt.

**Darstellung 7.2: Vorteile von Workshops gegenüber Vernehmlassung**

	<b>Vernehmlassung</b>	<b>Workshop</b>
<i>Kommunikation</i>	Ein-Weg-Kommunikation	Gleichzeitig alle
<i>Diskussion</i>	findet nicht statt	findet statt
<i>Aussagen</i>	oft pauschal	Klärung durch Nachfrage
<i>Wissensstand</i>	ungleich	Angleichung
<i>Rückfragen</i>	findet nicht statt	findet gegenseitig statt
<i>Durchsetzungsfähigkeit</i>	bei Nachdruck Gewicht gross	relativiert
<i>Neutrale Experten</i>	fliessen nicht ein	fliessen ein
<i>Politische Ziele</i>	kein zusätzliches Erläutern	zusätzliches Erläutern
<i>Lernen</i>	findet nicht statt	findet statt
<i>Positionen</i>	keine Veränderung	Veränderungen möglich
<i>Realisierung</i>	ungelöste Konflikte	frühe Konflikterkennung
<i>Überarbeitung</i>	Einzelabwägungen	Konsens und klare Konflikte

Konkret wird das Modell des sogenannten Bänkesystems angewendet. An jedem Tisch sitzen 5-7 Personen. Dadurch wird die Diskussion strukturiert und die Aussagen können klar zugeordnet werden. Anschliessend an die Workshops wird dem Regierungsrat ein Vorschlag für das weitere Vorgehen unterbreitet. Konkret werden zehn Bänke gebildet plus die Moderatoren und Referenten / Gäste. Im Hintergrund nehmen die Medien und die Öffentlichkeit teil. Die Bänke sind: MIV-Vertreter, öV-Vertreter, Radfahrer / Fussgänger-Vertreter, Kanton BL / Nachbargemeinden / Nachbarländer, Parteien, Berufsverbände, Verwaltung BS, Verkehrsexperten, Neutrale Quartiervereine und Institutionen/Verbände. Das Planungsamt erhofft sich so eine Verbesserung des Lernprozesses. Ende der neunziger Jahre habe die Polarisierung zwischen Automobil- und Umweltschutzinteressen eher wieder zugenommen. Im Gegensatz zu Zürich und Bern habe insbesondere der öffentliche Verkehr zur Zeit einen schweren Stand.

**Schlussfolgerung:** In der Schweiz mangelt es in der Agglomerationsverkehrspolitik nach wie vor an effektiven Massnahmen wie Road Pricing und City-Logistik. Die Gründe dafür sind aber an sich positiv: Die Qualität des öffentlichen Verkehrs ist hoch und der Problemdruck ist relativ gering. Denkbar ist auch eine Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit. Diese wird aber auf kantonaler und kommunaler Ebene oft als Beschneidung der föderalen Kompetenzen verstanden.

## 7.5.2 Kombiniertes Verkehr und Terminals

In den **Kombinierten Verkehr (KV) Schiene/Strasse** werden heute in der Schweiz grosse Hoffnungen gesetzt. Der KV soll einen massgeblichen Beitrag zu einem wesensgerechten, ökologisch sinnvollen und wirtschaftlich tragbaren Güterverkehr leisten. Die Marktanteile des KV sind heute jedoch sehr unterschiedlich. Nur im *Transitverkehr* hat der KV mit 40% einen bedeutenden Marktanteil. Im *Import-/Exportverkehr* liegt der Marktanteil des KV zwischen 5 bis 10%. Im *Binnenverkehr* spielt der KV eine marginale Rolle (Marktanteil <1%) (Ruesch et al. 2000). Der prinzipielle Kostennachteil, den der Kombiverkehr aufgrund von mindestens einem zusätzlichen Umladevorgang gegenüber dem reinen Strassenverkehr hat, macht den KV für die



Verlader zwangsläufig erst für längere Transportwege interessant. Hinzu kommt, dass viele Firmen (vor allem im Mittelland) über private Anschlussgeleise verfügen und so z.T. sogar der direkte Bahntransport von Produktions- zu Bestimmungsort möglich ist.

Es ist jedoch nicht ausschliesslich die **Kleinräumigkeit**, welche die Schweiz in der Güterverkehrspolitik von anderen europäischen Staaten unterscheidet. Im Vergleich zu Deutschland etwa wird auch eine grundsätzlich andere Politikgestaltung verfolgt. Zwei Punkte sind dabei charakteristisch für die schweizerische Politik in Fragen der Förderung von kombiniertem Verkehr und Terminals:

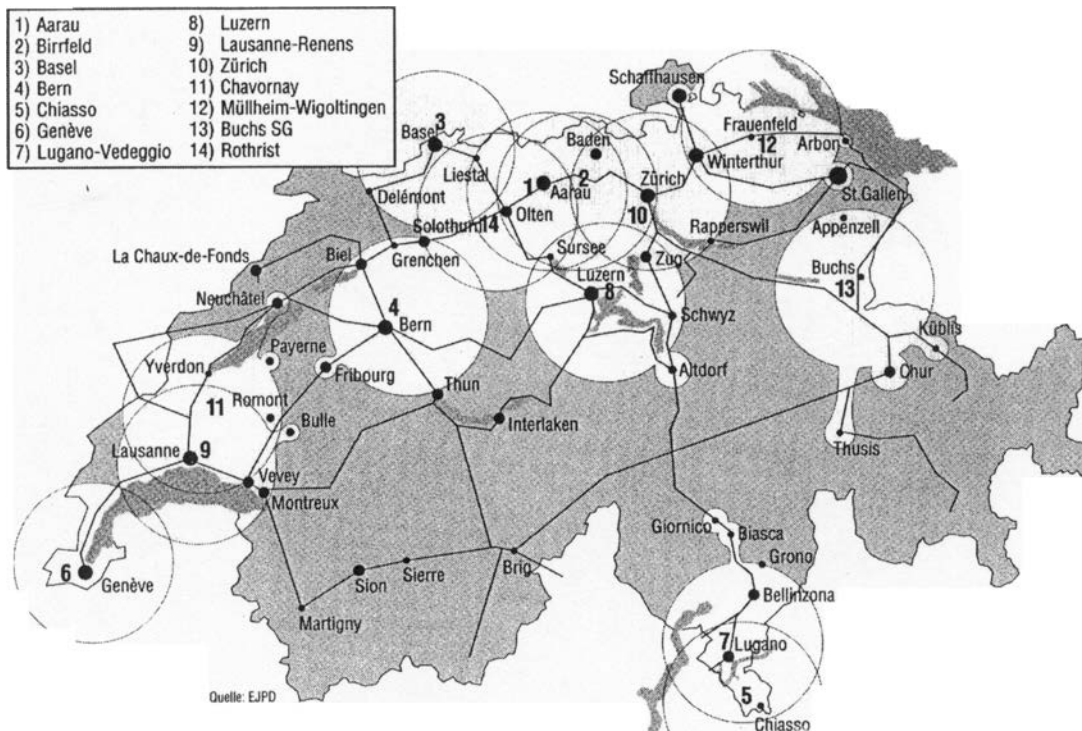
1. In der Schweiz stehen zur Förderung des kombinierten Verkehrs **Mittel aus dem Strassenverkehr zur Verfügung**. Bei der Lockerung der Zweckbindung für die Verwendung der Treibstoffzölle wurde der Kombiverkehr in den Massnahmenkatalog für die Verwendung von Einnahmen aus Mineralölsteuern aufgenommen (Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer vom 22. März 1985). Auf Antrag können aus diesen Mitteln Subventionen an die Betreiber von Kombiverkehr ausgeschüttet werden. Ziel dieser Subventionierung ist, sowohl für den kombinierten Verkehr (Container-Transport) wie auch für den Transport begleiteter Motorfahrzeuge (Huckepack-Verkehr) wettbewerbsgerechte und verantwortbar günstige Transporttarife anbieten zu können (Botschaft Bundesrat 13.3.1984: 1016).
2. Terminals werden in der Schweiz **nicht als Bestandteil der Eisenbahn-Infrastruktur** gesehen. Der Bund will bei den Standorten von Umladestationen des kombinierten Verkehrs keine Angebotspolitik gestalten, sondern überlässt die Projektierung und den Bau von Terminals dem Markt. Man vertritt die Auffassung, dass der Markt den Bedarf an Terminals am besten kennt. Deshalb wird keine spezifische Planung für ein Terminal-Netzwerk und keine eigentliche Standortkonzeption für eine umfassende KV-Infrastruktur verfolgt, wie dies in Deutschland der Fall ist (siehe Ruesch et al. 2000 und Poschet et al. 2000). Aus schweizerischer Sicht wird die deutsche Terminalpolitik sogar als Negativbeispiel für zu intensive politische Planung betrachtet, welche Gefahr läuft, plötzlich mit schlecht ausgelasteten und unrentablen Terminals konfrontiert zu sein.

Dass in der Schweiz der Bau und Betrieb von **Terminals nicht als infrastrukturelle Staatsaufgabe** verstanden wird, zeigt sich allein schon darin, dass es einzig drei Regelungsbereich gibt, welche die Standorte und den Betrieb von Terminals in der Schweiz strukturieren:

- 1) *Verordnung über die Umladestationen des kombinierten Verkehrs vom 25. Juni 1997 (SR 741.112)*: Die Verordnung über die Umladestationen fixiert Terminals innerhalb einer Radialzone von 30km für 40t-Lastwagen. Die zugelassenen Terminals erfüllen bestimmte geographische Bedingungen und unterliegen bestimmten technischen Einschränkungen (Art. 2 und 3 der Verordnung). Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat 1997 gleichzeitig mit der Erweiterung der Radialzonen im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Verkehrs- und Energiedepartements (EVED) 14 Umladestationen festgelegt (vgl. Abbildung). Die Bezeichnung der Radialzonen mit den entsprechenden Terminals musste von den Kantonen genehmigt werden. In der Zwischenzeit wurden vier weitere Umladestationen (Niederglatt, Biel, Embrach-Embraport, Steinach SG) in die Liste der anerkannten Umladestationen des kombinierten Verkehrs aufgenommen. Damit bestehen heute (2000) effektiv 18 Terminalstandorte. Aufgrund der Verordnungsbestimmungen orientieren sich die Terminalstandorte vorwie-

gend an der Flächenabdeckung und an der bestehenden Infrastruktur. Ein Nachweis für die ökologische und ökonomische Zweckmässigkeit fehlt (Ruesch et al. 2000).

**Darstellung 7.3: Die 14 Terminals der Schweiz von 1997 mit 30 km Radialzone**



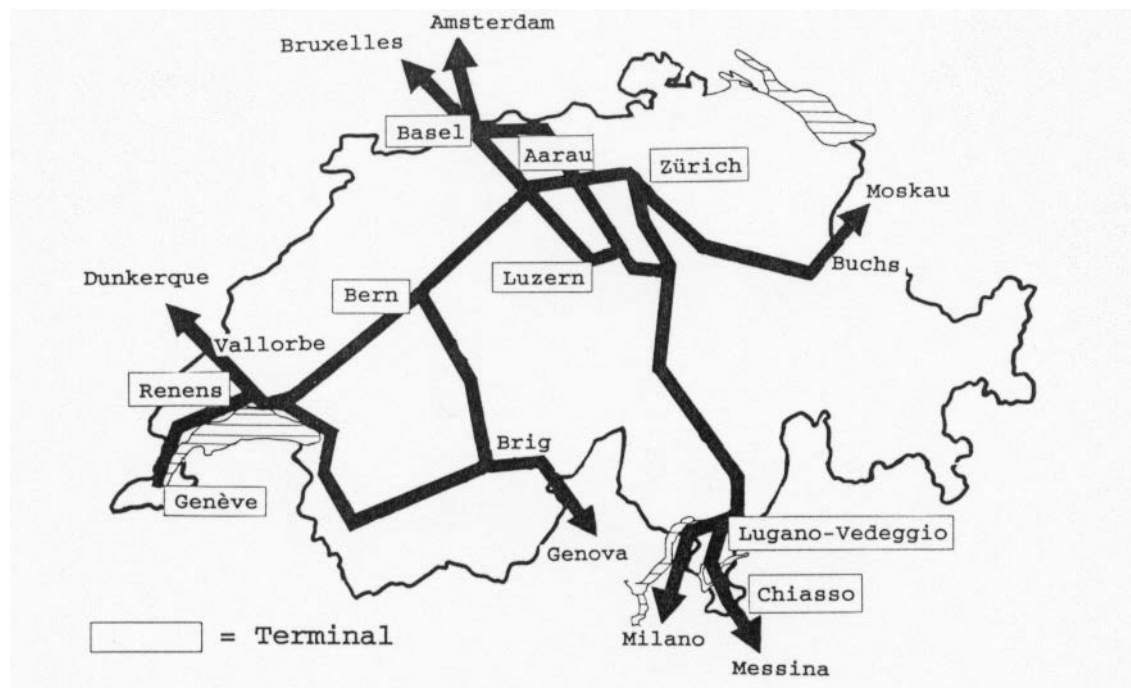
Quelle: Ruesch et al. 2000; EJPD.

Angesichts des Abschlusses des bilateralen Landverkehrsabkommens mit der EU wurde die Radialzonenregelung entgültig zu einem unflexiblen Konzept: Unternehmungen ausserhalb der Radialzonen war es nicht möglich, einen Terminal mit dem auf der Bahn transportierbaren Maximalgewicht (44t) anzufahren; zudem hatten auch zahlreiche Firmen innerhalb einer Radialzone wenig Anreiz, den kombinierten Verkehr zu nutzen, da ihr Terminal die gewünschte Relation möglicherweise gar nicht anbot. Im Rahmen des im Herbst 1999 vom Parlament verabschiedeten Bundesgesetzes zur Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs auf die Schiene (**Verkehrsverlagerungsgesetz**) wurden deshalb die Radialzonen aufgehoben, mit dem Ziel, den kombinierten Verkehr für weitere Unternehmungen der verladenden Wirtschaft zu einer interessanten Alternative zum Strassenverkehr zu machen. Zukünftig soll von jedem Firmenstandort jener Terminal mit 44t angefahren werden können, welcher das gewünschte Bahnangebot offeriert (Botschaft Bundesrat 23.6.1999: 6298). Die Aufhebung der Radialzonen war in der parlamentarischen Beratung ein umstrittenes Geschäft, denn es musste die Frage geklärt werden, wie der Vor- und Nachlauf zu Umladeterminals künftig zu handhaben ist (Art. 4 Abs. 3 Verlagerungsgesetz). Die vorbereitende Kommission des Nationalrates schlug im Gegensatz zum Bundesrat vor, an einer Radialzone von 30km im Vor- und Nachlauf zur nächstgelegenen Umladestation festzuhalten. Dafür sollten die Radialzonen vollständig von der pauschalen bzw. künftig von der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe befreit werden. Damit wurde versucht, die Wettbewerbssituation für den Wagenladungsverkehr und

somit die Besitzer und Benützer von Anschlussgleisen nicht zu verschlechtern (Amtl. Bull. NR 1999 1539-40). Im Differenzbereinigungsverfahren setzte sich allerdings die in der Umsetzung einfachere Lösung des Ständerats durch, welche auf die Radialzonen verzichtet, für Fahrten im Vor- und Nachlauf zum unbegleiteten kombinierten Verkehr jedoch eine pauschale Rückerstattung der LSVÄ vorsieht, wobei Einzelheiten auf Verordnungsstufe geregelt werden sollen (Amtl. Bull. SR 1999 709).

- 2) Das *Europäischen Übereinkommen über wichtige Linien des internationalen kombinierten Verkehrs und damit zusammenhängenden Einrichtungen (AGTC-Übereinkommen; SR 0.740.81)* regelt technische Minimalstandards betreffend die Linien und Einrichtungen des kombinierten Verkehrs auf europäischer Ebene. Mit der Ratifikation des Übereinkommens verpflichtete sich die Schweiz 1992, die im AGTC-Netz bezeichneten Eisenbahnlinien und Terminals den in den Anlagen des Abkommens erwähnten technischen Parametern anzupassen (siehe Botschaft des Bundesrates 13.5.1992: 1119-61). Es sind bisher neun Terminalstandorte für den internationalen Güterverkehr auf der Schiene definiert worden: Bern, Basel, Aarau/Birrfeld, Zürich, Chiasso, Genf und Renens (Darstellung 7.4). Die NPP 41-Studie über die Integration des schweizerischen Güterverkehrs ins europäische Verkehrsnetz geht vom derzeitigen Stand der Bemühungen um den Ausbau der transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN) aus und kommt zu Schluss, dass die Schweiz in der Nord-Süd-Achse sehr gut plaziert ist, in der West-Ost-Richtung aber umfahren wird (Wagner et al. 2000: K3-4).

**Darstellung 7.4: Terminalstandorte nach AGTC-Übereinkommen (1992)**



Quelle: Botschaft Bundesrat 13.5.1992: 1123.

- 3) Mit der *Ermächtigung zur Zirkulation von Lastwagen mit mehr als 28t in grenznahen Gebieten* hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Kompetenz erhalten, aussergewöhnliche Zonen mit der Erlaubnis zu 40t-Fahrten zu fixieren. Die Einführung solcher Zonen und Couloirs wurde für die Schweiz wichtig, um den Anschluss an die internationalen

Strassentransporte zu gewährleisten, und hatte einen nicht unbedeutenden Einfluss auf die Standorte von neuen Logistikplattformen, speziell im Tessin und in der Nordostschweiz (Poschet et al. 2000). Mit dem Inkrafttreten des bilateralen Landverkehrsabkommens wird diese Regelung ebenfalls hinfällig.

Auf indirekte Weise intervenieren Reglementierungen und Instrumente territorialer Einrichtungen in die Planung von Logistikplattformen:

- Das *Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über die Anschlussgleise* (SR 742.141.5) regelt die Beziehungen zwischen Bahn, Anschliessern und Mitbenützern, der Anschliesser unter sich und mit Mitbenützern sowie den Bau und den Betrieb von Anschlussgleisen. Die Kantone werden durch das Bundesgesetz verpflichtet, durch Massnahmen der Raumplanung dafür zu sorgen, dass die Industrie- und Gewerbezone mit Anschlussgleisen erschlossen werden.
- Die *Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV)* (SR 814.011) verlangt für Güterumschlagplätze und Verteilzentren mit einer Lagerfläche von mehr 20'000 m<sup>2</sup> eine spezifische Praxis, welche durch kantonales Recht zu regeln ist.
- *Kantonale Richtpläne*: Die Kantonalen Richtpläne bestimmen die Position und den Umfang der Industriezonen. Darüber hinaus legen sie fest, welche Industriezonen mit einem Schienenanschluss ergänzt werden müssen. Der Richtplan ermöglicht ebenfalls die Regelung der Kostenverteilung.
- *Generelle oder spezifische Umsetzungspläne* liegen im Kompetenzbereich der Gemeinden (mit kantonaler Genehmigung).

Ein weiteres Charakteristikum der schweizerischen Politik ist, dass sie sich in der Terminalförderung in erster Linie auf die **Mitfinanzierung von Terminals im Ausland** konzentriert, um den alpenquerenden Güterverkehr bestmöglich bereits vor der schweizerischen Grenze auf die Schiene zu verlagern. Im Gesetzesartikel zur Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer sind diese Beiträge an Terminals im grenznahen Ausland vorgesehen, sofern dafür aus schweizerischer Sicht ein Interesse besteht. Bis zum Inkrafttreten des bilateralen Landverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EU gründen die Bestimmungen zur Umlagerung von der Strasse auf die Schiene im Güter-Transitverkehr hauptsächlich auf dem *Transitabkommen* zwischen der Schweiz und der EG von 1992. Das Abkommen mit einer Geltungsdauer von zwölf Jahren (bis 2005) betrifft die Zusammenarbeit im Eisenbahnverkehr (zu realisierende Infrastrukturvorhaben, Vorrang des kombinierten Verkehrs) und gewisse Erleichterungen des Strassenverkehrs (vgl. Botschaft Bundesrat 13.5.1992). Gleichzeitig wurde zwischen den Verkehrsministern Deutschlands, Italiens und der Schweiz eine trilaterale Vereinbarung über die Verbesserung des kombinierten alpenquerenden Güterverkehrs Schiene/Strasse durch die Schweiz abgeschlossen (SR 0.740.79; Botschaft Bundesrat 13.5.1992). Die Vereinbarung zielt darauf ab, den mit der Übergangslösung innerhalb des Transitabkommens vorgesehenen Infrastrukturausbau mit den Nachbarstaaten besser zu koordinieren. Mit dem Transitabkommen (Art. 6 und Anhang 4) verpflichtete sich die EG, Kapazitätsausbauten und in Italien zusätzlich Profilerweiterungen vorzunehmen sowie weitere Terminalanlagen für den kombinierten Verkehr zu bauen und bestehende zu verbessern.

Das **Mehrjahresprogramm Terminals** beinhaltet eine Bestandsaufnahme der Terminals und deren Finanzierung sowie entsprechende Förderungsmassnahmen. Gleichzeitig wird eine Strategie zur Verwendung der Fördermittel definiert. Entsch-

dendes Kriterium für die Vergabe von Subventionen ist die Frage, ob das geprüfte Terminal einen positiven Verlagerungseffekt hat. Das zuständige Bundesamt für Verkehr (BAV) ist in der Beurteilung dieser Frage auf die Angaben der zukünftigen Terminalbetreiber angewiesen, welche dem Bundesamt ein zu prüfendes Konzept vorlegen müssen. Bei dieser (finanziellen) Unterstützung von Terminals im Ausland besteht für die Schweiz eine ganz andere Ausgangslage für die Politikgestaltung, als wenn es um die Förderung von Terminals im Inland geht. Raumplanerische Instrumente sind nicht einsetzbar, es bleiben einzig finanzielle Anreizinstrumente. Damit sind gleichzeitig dem Einfluss auf die Umsetzung eines Terminalprojekts enge Grenzen gesetzt, wie die derzeitigen Schwierigkeiten beim Neubau eines Terminals in Norditalien verdeutlichen, wo regionale Widerstände die Bauarbeiten blockieren und die von der Schweiz bereitgestellten Finanzmittel nicht investiert werden können. Im **Inland** unterstützt der Bund nicht – wie in anderen Ländern der Fall – die Terminalbetreiber, sondern spricht **Betriebssubventionen für die Betreiber von Bahnverbindungen im kombinierten Güterverkehr**. Damit wird versucht, den Wettbewerbsnachteil, welcher der Kombiverkehr im Vergleich zum reinen Strassenverkehr hat, abzuschwächen oder sogar auszugleichen. Kombiverkehrsprojekte werden vom BAV jedoch erst im operativen Teil des Projekts, d.h. frühestens ab der Pilotphase, unterstützt. Das BAV betreibt somit keine wissenschaftliche Vorarbeiten für solche Projekte, nicht zuletzt würde dies auch die Kapazitäten des Amtes überzeigen.

Als wichtige Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb im Schienengüterverkehr sowie die Förderung der Schiene als Verkehrsträger im Gütertransport gilt in der Schweiz, dass völlige Transparenz über das Zustandekommen der **Trassenpreise** herrscht. Die Bahnen als Betreiber der Bahninfrastruktur (Trassen) sind verpflichtet, genaue Angaben über die Höhe der Trassenpreise zu machen. Damit soll die Diskriminierungsfreiheit bestmöglich gewährleistet werden. Die schweizerische Politik geht im Unterschied zur deutschen nicht davon aus, dass die Bahnen ihre Infrastruktur vollständig selbst finanzieren. Mit Trassenentgelten, sonstigen Dienstleistungen und Eigenleistungen für Investoren finanziert in der Schweiz die Infrastruktur nur knapp die Hälfte ihrer Ausgaben. Während der deutsche Staat keine Betriebssubventionen bezahlt, kommt in der Schweiz der Bund für bis zu zwei Drittel für den Betrieb von Schienengüterverkehr auf. Ihm Rahmen der **Bahnreform** wurde in der Schweiz der Grundsatz, dass die Infrastruktur aufgrund ihres natürlichen Monopols eine staatsnahe Aufgabe ist, beibehalten; in Deutschland wurde grundsätzlich die volle Verantwortung für die Infrastrukturentscheidungen der DB-Netz übertragen.

#### *Bestehendes KV-Angebot in der Schweiz:*

Im **Binnenverkehr** läuft der KV heute im *Einzelwagenladungsverkehr* mit. Attraktive Angebote mit kurzen Laufzeiten, frühen Zustell- und späten Bereitstellungszeiten zu günstigen Preisen fehlen weitgehend. Die Container/Wechselaufbauten werden zusammen mit den Cargo-Rail-Sendungen (SBB) befördert und können in den bestehenden 30 Terminals umgeschlagen werden. Ausserdem bietet die HUPAC SA für den unbegleiteten KV die Relationen Chiasso-Aarau und Chiasso-Basel an. Für spezifische Kundenbedürfnisse führt die SBB heute für verschiedene Verlagerer KV-Transporte durch, z.B. Ost-West und Nord-Südverkehr der DANZAS AG, Abfalltransporte zu Kehrrichtverbrennungsanlagen, Transport von Konsumgütern mit dem System Kombirail (Migros), Transporte von Massengütern wie Landwirtschaftsprodukte, Kies, Kohle, Sand mit dem ACTS (Ruesch et al. 2000).

Zwei im Herbst 1995 von National- und Ständerat angenommenen Postulate (Postulate Suter 95.3345 und Danioth 95.3309) beauftragten den Bundesrat, die Einleitung geeigneter Massnahmen zum Aufbau von eines *privaten* Kombiverkehrsangebots innerhalb der Schweiz zu prüfen. Insbesondere wurde gefordert:

- Bereitstellung einer angemessenen Startfinanzierung (gestützt auf die VKV): Das damit zu fördernde Angebot sollte in der Anfangsphase vier werktägliche Güterlinienzüge im Nachtsprung auf der Ost-West- und Nord-Südachse umfassen, welche miteinander sowie mit dem internationalen Kombiverkehr verknüpft sind.
- Öffentliche Ausschreibung des Konzeptes von privaten Partnern unter angemessener Minderheitsbeteiligung der SBB durch das BAV unter Festlegung der technischen und finanziellen Modalitäten.
- Wahl eines geeigneten Konsortiums durch BAV und SBB unter Einbezug unabhängiger Fachexperten.
- Erarbeitung und Finanzierung eines tragfähigen subsidiären Konzeptes bei Nichtgenügen kostendeckender Betriebsführung in den ersten fünf Betriebsjahren.
- Begleitung und Auswertung des Projekts durch das BAV.

In einer Machbarkeitsstudie wurde aufgrund eines Mengengerüstes für den kombinierten Ladungsverkehr potentielle Haltepunkte für ein Linienzugssystem ermittelt. Nach Überprüfung der Umschlaginfrastruktur wurden auf der Basis der machbaren Standorte zwei verschiedene Betriebskonzepte untersucht. Das schliesslich angestrebte Kombikonzert PEGASUS/KLV-CH geht von 13 Terminalstandorten in der Schweiz (davon zwei Umsteigebahnhöfe Aarau und Zürich und ein Haltepunkt mit Gatewayfunktion in Basel) und vier Terminalstandorten im Ausland (Haltepunkte mit Gatewayfunktion) aus. Für die Konzeption des Standort- und Betriebskonzeptes war die kurzfristige Realisierbarkeit massgebend – unter Nutzung der heute bestehenden Infrastruktur und der heute verfügbaren Betriebsmittel (Arbeitsgruppe Kombiverkehr Schweiz KLV-CH 1998). Nach längeren Verzögerungen erfolgte mit Fahrplanwechsel 2000/01 am 29. Mai 2000 der Start mit einer ersten Verbindung zwischen Dietikon ZH und Genf. Getragen wird das neue Angebot von den drei Bahnunternehmungen SBB Cargo, BLS AG und Mittelthurgaubahn, den beiden Strassentransporturen Planzer und Bertschi sowie von der Migros (NZZ 30.5.2000: 14).

Im **Import-Export-Verkehr** werden von den marktbeherrschenden Unternehmen Intercontainer und Hupac SA *Shuttle-Verbindungen* zu den Seehäfen angeboten werden. Intercontainer ist eine kommerziell weitgehend selbständige Tochtergesellschaft von 23 west- und osteuropäischen Bahnen. Sie vermarktet und organisiert internationale Transporte von Containern und Wechselbehältern. Die Hupac ist eine gemeinsame Firma von Spediteuren, Strassentransporturen und der SBB mit Sitz in Chiasso. Die SBB werden jedoch lediglich als Traktionär eingesetzt, die Vermarktung der Leistungen und die Bereitstellung des Rollmaterials erfolgt durch die Hupac (Düsel 1994: 183). Besonders ersterer hat in jüngster Zeit einige erfolgreiche Shuttlezüge eingeführt, wie die Limmat- (Zürich-Rotterdam) und Rhein-Shuttles (Basel-Rotterdam) oder den Superba-Express (nationaler Verkehr bis Chiasso, Blockzug Chiasso-Genua). Aber auch die HUPAC bietet in Zusammenarbeit mit den europäischen Partnergesellschaften ein dichtes Netz mit regelmässigen Zugverbindungen zwischen europäischen Umschlagbahnhöfen an (Prov. Bericht B2, Ruesch et al. 2000: 11).

Im **Transitverkehr** stagniert der unbegleitete und begleitete KV seit Mitte der neunziger Jahre. Die Hupac bietet die Rollende Landstrasse (begleiteter KLV) zwischen Milano und Singen/Freiburg i. Br. sowie zwischen Lugano und Basel/Freiburg i.Br.

an. Die Rollende Landstrasse wurde 1976 als Ergänzungsangebot zum unbegleiteten KLV eingeführt (Ruesch et al. 2000).

*Verkehrsverlagerung mit flankierenden Massnahmen zum Landverkehrsabkommen mit der EU:*

In den Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EG im Rahmen des Landverkehrs war die Erhöhung der schweizerischen Gewichtslimite auf 40t das Hauptanliegen der EU. Ursprünglich forderte die EU die sofortige Zulassung der 40t-Fahrzeuge bei einer tiefen Fiskalität. Die Schweiz konnte sich ihrerseits nur mit einer schrittweisen **Erhöhung der Gewichtslimite** einverstanden erklären. Zudem konnte sie gegenüber der EU durchsetzen, dass die Erhöhung der Gewichtslimite an eine spürbare **Erhöhung der Strassenfiskalität** gekoppelt wird. Aus Rücksicht auf die schweizerische Position sieht das abgeschlossene Abkommen die Erhöhung der Gewichtslimite für Lastwagen in zwei Schritten vor: im Jahr auf 34t und im Jahr 2005 auf 40t, parallel zu einer starken Erhöhung der Strassenabgaben (stufenweise Erhöhung der LSVA). Während der Übergangsphase ab Inkrafttreten des Abkommens bis 2005 erhalten die EU-Staaten von der Schweiz jährliche Kontingente für Transitfahrten mit 40t-Lastwagen zugesichert. Damit ist das Landverkehrsabkommen zusammen mit der LSVA, der Modernisierung der Bahn (NEAT) und der Bahnreform einer der vier Hauptpfeiler zur Umsetzung des Alpenschutzartikels (Art. 36sexies alte BV resp. Art. 84 neue BV), indem es das schweizerische Ziel der Güterverlagerung von der Strasse auf die Schiene gegenüber den Nachbarländern und der EU absichert. Die vier Pfeiler erbringen ihren vollen Nutzen allerdings erst sukzessive; insbesondere die NEAT wird erst im Zeitraum ab 2006 (Lötschberg) bis 2012 (Gotthard) in Betrieb gehen. Deshalb sind in der Schweiz zusätzliche Massnahmen notwendig, um die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs auf die Schiene bereits in der Übergangsphase bis zur Inbetriebnahme der beiden NEAT-Basistunnel und bis zur Erhebung der vollen LSVA zu unterstützen. Zu diesem Zweck hat das Parlament am 8. Oktober 1999 ein *Bundesgesetz zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene (Verkehrsverlagerungsgesetz)* beschlossen. Die wichtigsten Punkte dieses Verlagerungsgesetzes sind folgende:

- Als **Zielwert** werden im Verlagerungsgesetz 650'000 alpenquerenden Lastwagenfahrten pro Jahr verankert; dieses Ziel ist raschmöglichst, spätestens jedoch zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels zu erreichen.
- Zur Verstärkung und Beschleunigung der Verlagerung werden **flankierende Massnahmen** getroffen.
- Die Umsetzung des Verlagerungsziels wird **kontrolliert**. Zu diesem Zweck legt der Bundesrat alle zwei Jahre einen Verlagerungsbericht vor, erstmals im Frühjahr 2002. Diese Verlagerungsberichte beurteilen die Wirksamkeit der bisher getroffenen Massnahmen und enthalten die anzustrebenden Zwischenziele für die nächste Zweijahresperiode mitsamt dem dazugehörigen Vorgehen.
- Für die erste Zweijahresperiode nach Inkrafttreten des Landverkehrsabkommens wird als erstes Zwischenziel angestrebt, den alpenquerenden Strassengüterverkehr auf dem **Niveau des Jahres 2000** zu stabilisieren.
- Das Verlagerungsgesetz ist **befristet** und gilt bis zum Inkrafttreten eines Ausführungsgesetzes zum Alpenschutzartikel, längstens jedoch bis Ende 2010. Die Botschaft zu diesem Ausführungsgesetz hat der Bundesrat spätestens 2006 vorzulegen. Sie wird nötigenfalls weitere Massnahmen zur Erreichung des Verlagerungsziels enthalten.

Bei den **flankierenden Massnahmen** handelt es sich um marktwirtschaftliche Instrumente zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Bahnen. Die Massnahmen haben eine vierfache Stossrichtung:

- konsequente Durchsetzung der Vorschriften auf Seiten der Strasse;
- bessere Rahmenbedingungen für die Bahnen;
- Produktivitätssteigerung der Bahnen;
- Verstärkung der Verlagerung bereits während der Übergangszeit (2001-2004).

Bahnseitig wird versucht, die Rahmenbedingungen für den Schienengüterverkehr mit verschiedenen Instrumenten zu verbessern:

- Effizienzsteigerung im Schienengüterverkehr (Neugestaltung der Abgeltung): Mit der auf den 1. Januar 1999 in Kraft getretenen Bahnreform wird im Schienengüterverkehr der Wettbewerb eingeführt;
- pauschale Befreiung von der LSVA im Vor- und Nachlauf des unbegleiteten Verkehrs (pro transportierten Container);
- internationale Förderung des Schienengüterverkehrs und Beschleunigung der Grenzabwicklung;
- beschleunigte Realisierung des Lötschberg-Basistunnels;
- Produktivitätssteigerungen bei der Bahninfrastruktur und beim Bahnbetrieb;
- Projekt Kombierter Ladungsverkehr Schweiz (KLV-CH);
- beschleunigte Verlagerung in der Übergangsphase (Erhöhung der jährlichen Betriebsbeiträge).

Die für die flankierenden Massnahmen vorgesehenen **Subventionen** sind zeitlich befristet und sollen nach der Inbetriebnahme des ersten NEAT-Basistunnels schrittweise abgebaut werden. Ein grosser Teil der notwendigen Mittel für die Förderung der Schiene wurde ebenfalls am 8. Oktober 1999 verabschiedeten *Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des gesamten Bahngüterverkehrs* gesichert. Er beläuft sich auf 2'850 Mio. Franken für die Jahre 2000 bis 2010. Im Parlament standen drei materielle Punkte zur Diskussion: Der erste betraf die Höhe des Zahlungsrahmens, der zweite die Frist, während welcher Mittel aus diesem Rahmen bezahlt werden, und beim dritten handelte es sich um die Frage, ob nur der Kombiverkehr oder gesamte Schienengüterverkehr von diesen Zahlungen betroffen sein soll. Die Ausdehnung der **Förderungsbeiträge auf den gesamten Schienengüterverkehr**, wie sie in der Vernehmlassung bereits von den Bahnen, Umweltverbänden und dem Vorort gefordert wurde (Botschaft Bundesrat 23.6.1999: 6175), war im Parlament kaum bestritten worden. Es wurde befürchtet, dass mit einer alleinigen Unterstützung des kombinierten Verkehrs (Fassung Bundesrat) der Kombiverkehr Marktanteile auf Kosten des Wagenladungsverkehrs statt – wie beabsichtigt – auf Kosten des Strassenverkehrs gewinnen könnte. Ebenfalls zu keinen Diskussionen Anlass gab der Antrag der nationalrätlichen Kommission (Erstrat), im Bundesbeschluss festzuhalten, dass die **Investitionsbeiträge an Terminals** im Rahmen von Mehrjahresprogrammen auf eigenen Finanzierungsgrundlagen basieren und nicht Gegenstand dieses Zahlungsrahmens sind (Art. 1 Abs. 2 Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des gesamten Bahngüterverkehrs). Die Mittelverwendung soll in erster Linie der **Reduktion der Trassenpreise** dienen. Eine Einigung zur Höhe des Zahlungsrahmens konnten die beiden Kammern allerdings erst im Differenzbereinigungsverfahren gefunden werden (Amtl. Bull. NR 1999 1542-8; 1708-13; SR 1999 712-4; 784-5).



**Schlussfolgerung:** Im Gegensatz zum Transitverkehr konnte sich der KV im schweizerischen Binnenverkehr bisher nicht etablieren. Die verhältnismässig kurzen Strecken erschweren hier den Marktzugang. Die finanzielle Unterstützung des Baus und Betriebs von Terminals ist in der Schweiz nur im Rahmen der Förderung von Terminals im grenznahen Ausland eine Massnahme zur Förderung der Güterverlagerung von der Strasse auf die Schiene (allgemein hohe Akzeptanz). Im Inland wird der Schienengüterverkehr hauptsächlich über die Subventionierung des Betriebs (Subventionen an Betreiber von Schienengüterverkehr über Verbilligung der Trassenpreise) gefördert.

### 7.5.3 Infrastrukturfinanzierung

Der überwiegende Teil der Verkehrsinfrastruktur wird in der Schweiz durch den Staat bzw. staatliche Unternehmen finanziert. Die Infrastruktur für den **privaten Verkehr** wird über verschiedene eidgenössische, kantonale und kommunale Abgaben finanziert. Auf Bundesebene sind die Treibstoffzölle und -zollzuschläge (Mineralölsteuern), die Schwerverkehrsabgabe und die Nationalstrassenabgabe (Autobahnvignette) Einnahmequellen. Die Kantone erheben eine Motorfahrzeugsteuer; die Gemeinden erheben von den Anliegern von Gemeindestrassen Beiträge, die allerdings gering sind. Einnahmen und Ausgaben im privaten Verkehr werden zu unterschiedlichen Rechnungen zusammengeführt. Zwei dieser Rechnungen sind die ‚Spezialfinanzierung Strassenverkehr‘ (SFSV) und die ‚Strassenrechnung‘ (SR). Beide Rechnungen haben die Aufgabe, die Finanzierung des privaten Verkehrs aufzuweisen. SFSV und SR haben jedoch unterschiedliche Ziele und grenzen Einnahmen und Ausgaben unterschiedlich ab (Blöchliger et. al. 2000). Die Einnahmen und Ausgaben sowie die Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt des Strassennetzes sind in der Strassenrechnung zusammengestellt, die jährlich vom Bundesamt für Statistik nachgeführt wird. 1994 wurden 6.3 Mrd. Franken für Strassen ausgegeben, wovon gut 85% dem motorisierten Privatverkehr angerechnet werden. Der Rest entspricht den Strassenkosten, die von den übrigen Verkehrsbennutzern (Fussgängern, Velofahrern) verursacht werden.

Im Gegensatz zum privaten Verkehr bestand für den **öffentlichen Verkehr** bis zur Annahme des *Fonds für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (FinöV)* vom 29. November 1998 durch Volk und Stände keine Spezialfinanzierung. Für das öffentliche Verkehrsangebot und dessen Finanzierung sind die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und die konzessionierten Transportunternehmungen (KTU) zuständig. Bis zur **Bahnreform** wurden die Ausgabenüberschüsse der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und der konzessionierten Transportunternehmungen (KTU) von der öffentlichen Hand getragen und über allgemeine Steuermittel finanziert. Ein geringer Anteil der Einnahmen entstammte zudem der SFSV bzw. den Mineralölsteuern; diese Einnahmen werden nach wie vor zweckgebunden für Aufgaben verwendet, die sowohl dem öffentlichen wie dem privaten Verkehr zugute kommen (z.B. Verkehrstrennung, Schutz vor Naturgewalten) (Blöchliger et al. 2000). Seit dem Inkrafttreten der Bahnreform am 1. Januar 1999 können die Bahnen nicht mehr auf die nachträgliche Defizitdeckung über das allgemeine Bundesbudget zählen. Künftig sollen sie nur noch jene Leistungen erbringen, die entweder ihre Kosten decken oder aber von der öffentlichen Hand bestellt werden („Bestellprinzip“). Finanziell abgegolten werden somit nur noch diese im Voraus zwischen Bahnunternehmung und Bund bzw. Kantonen vereinbarten ungedeckten Kosten. Zusammen mit der rechnerischen und organisatorischen Trennung der Bereiche Infrastruktur und Verkehr soll mehr Transparenz bei der Leistungserbringung geschaffen werden; leistungshemmende Quersubventionierungen sollen wegfallen.

Bei der **Finanzierung von Eisenbahngrossprojekten** beschreitet die Schweiz sei der am 29. November 1998 von Volk und Ständen angenommen FinöV-Vorlage einen in Europa einzigartigen weg. Die Umsetzung der Infrastrukturvorhaben Alp Transit (NEAT), Bahn 2000, Anschluss ans europäische Hochgeschwindigkeitsnetz und die Lärmsanierungen der Eisenbahnen werden über einen vom Bundesbudget unabhängigen Spezialfinanzierung gewährleisten. Der ausserhalb der Finanzrechnung geführte **Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FEG)** wird von vier Quellen gespeist: aus zwei Dritteln der LSVA-Erträge, aus Mineralölsteuern (für 25% der Kosten der NEAT), aus einem Mehrwertsteuer-Promille sowie aus Darlehen, die der Bund am Kapitalmarkt aufnimmt (für maximal 25% der Projektkosten, um die Verschuldung des Bundes zu begrenzen). Die Fondsrechnung wird im Wesentlichen über die Fondentnahmen und –einlagen gesteuert. Alle übrigen Positionen ergeben sich aus dem fix vorgegebenen Fondsmechanismus, welcher im Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (SR 742.140) definiert ist.

Dieser Finanzierungsmodus kam in verschiedenen, jedoch zusammenhängenden Entscheidungsprozessen zustande:

- Umsetzung des Alpenschutzartikels
- Internationale Verhandlungen mit der EU über sektorielle Abkommen
- Ablösung der pauschalen durch eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
- Vorlage „Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs“

Herausragendes Finanzierungselement bei der Fertigstellung der grossen Bahnprojekte ist ab ca. 2001 in zunehmendem Mass die **leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)**. Die maximal zur Verfügung stehenden zwei Drittel ihres Ertrages machen ab dem Zeitpunkt ihrer vollen Erhebung ab ca. 2005 den grössten Anteil an den Investitionsmitteln aus (16.7 Mia Franken). Eine solche strassenseitige Finanzierung schienenseitiger Projekte ist neu in Europa und musste zuerst mehrheitsfähig werden. Gründe für die **Akzeptanz** einer solchen Finanzierung sind in den folgenden Faktoren zu suchen:

- **Integraler Ansatz:** Der Fonds finanziert nicht bloss ein einzelnes Teilprojekt, sondern verfolgt mehrere zu realisierende Grossprojekte sowie einen flächen-deckenden Ansatz. Damit konnte der Betroffenheitsgrad in der Bevölkerung merklich erhöht werden.
- **Topographie:** Die Schweiz leidet aufgrund ihrer engen Topographie verstärkt unter der Verkehrsbelastung. Eine Umlagerung von der Strasse auf die Schiene – insbesondere des Güterverkehrs – geniesst deshalb eine vergleichsweise hohe Akzeptanz.
- **Eisenbahnland:** Die Schweiz ist traditionellerweise ein Eisenbahnland; der öffentliche Verkehr ist fest in der Bevölkerung verankert.
- **Flankierende Massnahmen:** Innerhalb der FinöV-Vorlage ist der Lärmschutz ein wesentliches Element. Das bestehende Schienennetz soll lärmsaniert werden. Es wird dabei in erster Linie bei der Qualität des Rollmaterials angesetzt, welche dank technischer Innovationen einfacher verbessert werden kann, als wenn der Schwerpunkt bei baulichen Massnahmen liegen würde.

Im Umsetzungsprozess der Bauvorhaben werden hinsichtlich einer möglichst breiten Akzeptanz der Bauarbeiten hauptsächlich zwei Mittel eingesetzt:

- **Kommunikation:** Intensive Informationen vor Ort, Führungen etc. (z.B. Bahn 2000-Besucherzentrum-Langenthal). Bei den ersten Bahn-2000-Baustellen musste festgestellt werden, dass zu wenig kommuniziert wurde. Es gab auch Widerstand von Bevölkerungsgruppen, die nicht unmittelbar selbst von den Projekten betroffen gewesen sind. Heute wird versucht, dieses Protestpotential mit einer guten Informationstätigkeit zu vermeiden.
- **Breiter Einbezug von Bevölkerungsvertreter** in den Planungsprozess: Bei klassischen Top-Down-Massnahmen werden Kantonsvertreter eingeladen (Mitwirkungsverfahren des RPG). Zudem werden Projektkommissionen gemäss dem Raumplanungsprozess eingesetzt. Die Ergebnisse aus solchen Projektkommissionen fliessen in Erarbeitung des betreffenden Sachplans ein.

Bis die Finanzierungslösung über einen rechtlich unselbständigen Fonds mit eigener Rechnung gefunden war und im politischen Prozess auf genügend Akzeptanz stiess, mussten die Behörden, aber auch andere politische Akteure und Teile der Stimmbevölkerung zusammengefasst zwei **Lernprozesse** machen:

1. Der **vergrösserte Zeithorizont** führte zu einer inhaltliche Rahmenerweiterung: Die eingenommen Zeitperspektive auf 20 Jahre hinaus machte die Zusammenfassung der anstehenden grossen Eisenbahnprojekte nötig.
2. Verschiedene **Rechnungen zur Rentabilität** der NEAT führten zum Schluss, dass bei einem derart grossen Eisenbahnprojekt höchstens von einem Kostendeckungsgrad von 25% ausgegangen werden kann und deshalb ein neuer Finanzierungsmodus gesucht werden muss.

Im zuständigen Bundesamt für Verkehr vergleicht man zudem das NEAT-Projekt regelmässig mit ausländischen Projekten (in erster Linie mit dem Betuwe-Projekt in den Niederlanden). Insbesondere wurde die Ablösung einer öffentlichen Finanzierung durch eine private bzw. gemischte Finanzierung (Public Private Partnership) intensiv verfolgt und geprüft (zusammen mit einem Bankenkonsortium) und dabei keine grossen Erfolgsaussichten einer solchen Finanzierung feststellen müssen. Zum Hauptproblem bei **Public Private Partnership** wird die unsichere Rentabilitäts-situation. Die Projekte sind zu langfristig, zu gross und zu risikoreich (z.B. unsichere Geologie am Gotthard), um für private Geldgeber attraktiv zu sein.

Die z.T. **parallele Realisierung** mehrerer Eisenbahngrossprojekte, welche insgesamt für die Schweiz grosse volkswirtschaftliche, ökologische, verkehrs- und europapolitische Bedeutung erlangten, sowie die **angespannte Situation** im Finanzhaushalt zwangen den Bund zu Beginn der neunziger Jahre, ein neues Investitionsprogramm für den öffentlichen Verkehr zu definieren. Insbesondere die Finanzierung der NEAT geriet mehr und mehr ins Kreuzfeuer der Kritik, nicht zuletzt weil ein tiefgreifender Konflikt zwischen dem Finanz- und dem Verkehrsdepartement schwelte. Es stellte sich immer deutlicher heraus, dass die Baukosten deutlich höher ausfallen würden als in der NEAT-Botschaft vom 23. Mai 1990 noch prognostiziert wurde. Die folgenden, **veränderten Rahmenbedingungen** machten deutlich, dass die Finanzierung neu zu regeln war:

- Kumulation verschiedener Grossprojekte
- Verschlechterung der Bundesfinanzlage
- Veränderte Wirtschaftlichkeitserwartungen und technische Entwicklungen im Bahnbereich.

Der Finanzierungsschlüssel mit einer 100%-igen Verschuldung des Bundes war nicht mehr haltbar und es musste damit gerechnet werden, dass die vom Bund aufgenommenen Darlehen durch den Betrieb der NEAT niemals zurückbezahlt werden könnten. Die Baubotschaft musste aufgeschoben werden. Folgende Finanzierungsmöglichkeiten wurden diskutiert: Etappierung der Alpentransversalen, Teilfinanzierung über die Treibstoffzollkasse, Erhöhung der direkten Bundessteuern.

Die vom Bundesrat in Auftrag gegebene *Studie von Coopers+Lybrand* kam zum Schluss, dass ohne **Änderung der Tarif- und Kostenstruktur** die NEAT weder rentabel zu betreiben noch Zins und Amortisation der Tunnel-Kapitalkosten zu decken seien. Zudem würden die derzeitigen Kapazitäten der Gotthard- und Lötschbergrouden bis ins Jahr 2022 ausreichen. Auf der anderen Seite seien die Kapazitäten der NEAT bereits im Jahre 2038 wieder ausgeschöpft. Die Studie rechnete mit einer jährlichen Zunahme der Gütertransitmenge von 3.2%, 1965 bis 1988 nahm die Gesamtmenge von 18 auf 68 Mio. Tonnen zu. Bis 2020 dürfte der alpenquerende Güterverkehr jährlich um 2.5% zunehmen. Der Nord-Süd-Güterverkehr werde sich verdreifachen und nicht verdoppeln, wie in der NEAT-Botschaft angenommen wurde. Die NEAT könnte 30.8% des gesamten alpenquerenden Gütertransits auf sich ziehen (ohne NEAT: 21.5%). Die Lösung orteten die Finanzexperten einzig im Prinzip der Kostenwahrheit zwischen Schiene und Strasse. Die NEAT sei finanzierbar, wenn Bahn- wie Strassenkosten angehoben werden. Die Strassenkosten müssten aber um 10% höher als die Bahnkosten zu liegen kommen. Das Anziehen der Preisschraube auf Schiene und Strasse sei aber mit der EU und insbesondere mit den Alpenländern zu koordinieren, beispielsweise im Rahmen des Transitabkommens.

Die Schweiz ging davon aus, dass sich die EU im Transitabkommen bereits verpflichtete, die **externen Kosten** dem Strassengüterverkehr anzulasten und die speziellen Kosten der Alpenländer zu berücksichtigen. Die Alpenländer einigten sich bereits 1994 in Montreux, die Kosten der Alpenstrassen zu harmonisieren und die Bahnen vor einem ruinösen Preiskampf zu schonen (NZZ 8.2.1995). Der Druck auf die Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe begann sich zu erhöhen.

Anfangs Mai 1995 fällte der Bundesrat aufgrund einer CVP-Motion den Grundsatzentscheid für eine neue **Mischfinanzierung**. 40-50% der Kosten (total 25 Mrd. Franken) sollten über Darlehen auf die nächste Generation abgewälzt werden. Für 25% wollte er die Treibstoffzollkasse benutzen. Insgesamt rechnete er während den nächsten zehn Jahren mit einer jährlichen Belastung von sieben Mrd. Franken für Bundesausgaben im Verkehrsbereich (insgesamt 81 Mrd. Franken plus 12 Mrd. für die Sanierung alter SBB-Schulden) (TA 4.5.1995). Am 12. Mai 1995 entschied sich der Bundesrat zudem **gegen eine Etappierung** und für eine Benzinpreiserhöhung von 10 Rappen pro Liter in den nächsten 15 Jahren. Dadurch könnten 600 Mio. Franken pro Jahr eingenommen werden. Uneinig war man sich über die Verwendung der Mehreinnahmen: Das Verkehrsdepartement wollte die Hälfte davon in den Strassenbau fliessen lassen, während das Finanzdepartement sämtliche Mehreinnahmen in die NEAT stecken wollte. Statt der ursprünglich vorgesehenen 25% sollen 50-75% der NEAT über die Treibstoffzölle finanziert werden. Ungelöst blieb die generelle Finanzierung des öffentlichen Verkehrs, u.a. auch die Weiterführung der Bahn 2000. Hier wurden Möglichkeiten von Tunnelgebühren, der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe und die CO<sub>2</sub>-Abgabe genannt. Auf der anderen Seite harrt auch das 1958 beschlossene Nationalstrassennetz weiterhin seiner Vollendung trotz politischer und finanzieller Volksentscheiden (NZZ und TA 13.5.1995). Nachdem der Bundesrat die Vorprojekte genehmigt hatte, wollte er einen Überbrückungskredit von

855 Mio. Franken (570 Mio. für die Gotthardroute, 285 Mio. für die Lötschbergroute) dem Parlament unterbreiten, um den Weg für die Auflageprojektierung zu öffnen (NZZ 13.4.1995).

Im November 1995 verlangte die vom Bundesrat eingesetzte **Arbeitsgruppe** der Eidgenössischen Finanzverwaltung und des Bundesamtes für Verkehr („Arbeitsgruppe Gygi-Friedli“) neue Finanzierungsquellen und eine Etappierung der NEAT. Zwei Varianten standen zur Verfügung: beide Basistunnel gleichzeitig, aber der Lötschberg nur einspurig, oder der Lötschberg zweispurig, aber 20 Jahre später. Der Bundesrat wich nicht vom Gotthard-Basistunnel ab. Im April 1996 entschied der Bundesrat, beide Basistunnel gleichzeitig zu bauen, aber vorerst auf den Ausbau der Zufahrtswege und der zweiten Lötschbergspur zu verzichten. Der Entscheid stiess auf Verständnis, aber die Ostschweizer Kantone und der Kanton Tessin können sich einen Gotthard-Basistunnel ohne Netzanschlüsse nicht vorstellen. Zur Finanzierung beantragte der Bundesrat in der Botschaft über *Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs* („FinöV-Vorlage“) vom 26. Juni 1996 eine bis 2017 **befristete Spezialfinanzierung**, die jede Konkurrenzierung der für den Strassenbau vorgesehenen Mittel ausschliesst.

Die **FinöV-Vorlage** wurde sehr intensiv an insgesamt 37 Sitzungen der ständerrätlichen und nationalrätlichen Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen diskutiert und beraten. Die Vorlage ist je dreimal im Ständerat und im Nationalrat behandelt worden. Der Nationalrat hat am 20. März 1998 die letzten Differenzen bereinigt und Artikel 23 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung sowie den neuen Alpentransit-Beschluss verabschiedet: Die vier Eisenbahngrossprojekte mit der redimensionierten NEAT (Investitionssumme 30.43 Mrd. Franken) wurden gemäss Bundesrat weitgehend bestätigt. Sowohl beim Bauprogramm wie bei der Finanzierung brachte das Parlament verschiedene Änderungen an, bestätigte jedoch im Grundsatz das bundesrätliche Modell (integraler Projektansatz, Ansatz der Spezialfinanzierung).

**Darstellung 7.5:** FinöV (Vorlage Bundesrat und Verabschiedung Parlament)

Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs			
Bauprogramm		Finanzierung	
<i>Bundesrat</i> (26. Juni 1996)	<i>Parlament</i> (20. März 1998)	<i>Bundesrat</i> (26. Juli 1996)	<i>Parlament</i> (20. März 1998)
<b>Bahn 2000</b> Erste Etappe Zweite Etappe		<b>Spezialfinanzierung</b> Verfassungsartikel	<b>Fondslösung</b> Reglement
<b>NEAT (gleichzeitig)</b> Lötschbergbasistunnel Gotthardbasistunnel Ceneritunnel Zimmerbergstunnel Ausbau St. Gallen-Pfäffikon	<b>NEAT (gestaffelt)</b> <b>Erste Phase:</b> Lötschbergbasistunnel Gotthardbasistunnel <b>Zweite Phase:</b> Ceneritunnel Zimmerbergstunnel Zürichsee-Gotthardlinie St. Gallen-Arth-Goldau	<b>Befristung</b> bis 2017 (mögliche Verlängerung bis Baubeschluss) <b>Treibstoffzollerhöhung</b> 10 Rappen pro Liter <b>NEAT aus Treibstoffzollkasse</b> 25 Prozent	<b>Befristung</b> bis Abschluss Bauarbeiten und Rückzahlung der Bevorschussung  (gestrichen)
<b>Anschluss Westschweiz an das TGV-Netz</b>	<b>Anschluss Ost- und Westschweiz an das europäische Hochleistungsnetz</b>	<b>Schwerverkehrsabgabe</b> pauschal (verdoppeln bis ca. 2000), leistungsabhängig (höchstens zwei Drittel ab ca. 2001)	
<b>Lärmsanierung</b> Lärmschutz		<b>Verschuldung</b> maximal 25 Prozent	
<b>Kosten</b> 30.23 Mrd. Franken	<b>Kosten</b> 30.43 Mrd. Franken		<b>Mehrwertsteuererhöhung</b> um 0.1 Prozentpunkte
			<b>Privatfinanzierung</b>

Quelle: Swiss Traffic, Juni 1998: 6.

Der Angelpunkt der NEAT-Finanzierung wurde damit die **leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)**. Sie soll ab 2001, gemäss Landverkehrsabkommen möglichst in Koordination mit der EU, eingeführt werden. Der Bundesrat sah hier offenbar den schwächsten politischen Widerstand. Als Argument legt er die ungedeckten Kosten des Strassenverkehrs im Jahre 1993 in Millionen Franken vor (Botschaft Bundesrat 11.9.1996: 12). Die Vernehmlassungsergebnisse ergaben die traditionellen Fronten: linke Parteien und Umweltinteressen kontra bürgerliche Parteien und Strassenverkehrslobby sowie regionale Interessen. Verstärkt wurde der Schlagabtausch zwischen der Westschweiz und der Deutschschweiz. Die Präferenzen der SBB lagen eher beim Gotthardbasistunnel. Die Westschweiz wehrte sich jedoch gegen den Vorschlag, den Gotthard-Basistunnel dem Ausbau der Lötschberg-Variante zeitlich vorzuziehen. Wohl mit Recht befürchtete sie, dass letztlich ganz auf

den Lötschberg verzichtet werden könnte. Eine *Studie von Ecoplan* kam zum Schluss, dass der Ausbau der Lötschbergachse kostengünstiger sei als die Gotthardvariante (NZZ 19.2.1997). Eine Abstimmungsanalyse ergab zudem, dass schätzungsweise 65-85% der Westschweizer Urnengänger „ihren“ Lötschberg bzw. die geplanten Zufahrtsstrecken verteidigten. Der hohe Preis der föderalistischen Linienführung schien sich zumindest an der Urne ausbezahlt zu haben (NZZ 28.9.1992; TA 18.2.1995).

Nachdem der Ständerat noch an der Maximalvariante festhalten wollte, begann sich im April 1997 abzuzeichnen, dass der Gotthard-Basistunnel auf grössere geologische Schwierigkeiten stossen wird als zunächst angenommen. Auf jeden Fall wird er bei Auslaufen des Transitvertrages im Jahr 2005 nicht zur Verfügung stehen. Der zeitliche Druck und die Geologie wurden so zu den bestimmenden Faktoren des Etappierungsentscheides. Die nationalrätliche Kommission verlangte das Einfrieren der gesprochenen Projektierungskredite für die Gotthardlinie, solange bis eindeutige Resultate der geologischen Abklärungen vorliegen. Widerstand begann sich auch gegen die Kostendeckung durch den Strassenverkehr zu formieren. 1998 wurden die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe und das FinöV-Paket in der Volksabstimmung angenommen. Die volle LSVA (Transitpreis 200 Ecu bzw. 330 Franken) kann ab 2005 erhoben werden. In der Zwischenzeit wird das 40-Tonnen-Kontingent schrittweise erhöht, d.h. SBB und BLS werden in der Übergangszeit 2001-2004 vor besonderen Herausforderungen stehen.

Zusammengefasst verfolgt das Projekt NEAT **sechs Ziele**: technische Realisierbarkeit, finanzielle Realisierbarkeit, Sicherheit und Komfort, genügend Kapazitäten für den zukünftigen Güter- und Personenverkehr, Umweltverträglichkeit, betriebliche Konkurrenzfähigkeit und Rentabilität. Auf diese Ziele hatten vier Bereiche mit ganz bestimmten *Interessen* einen Einfluss (siehe auch EVED 1996):

- **Europa:** Teilnahme und Erweiterung des EU-Binnenmarktes, Erfüllung des Transitvertrages, Zugang zu europäischen Verkehrsnetzen, Abbau protektionistischer Massnahmen, Harmonisierung in anderen Politikbereichen;
- **Umwelt:** Verkehrsumlagerung von der Strasse auf die Schiene, Erfüllung der Alpenschutzinitiative, flankierende Massnahmen der NEAT, 28-Tonnen-Limite und Nachtfahrverbot auf der Strasse, ökologische Abgaben und Steuern;
- **Finanzen:** Finanzierungsschlüssel, Verkehrsabgaben und -steuern, Finanzierung anderer Grossprojekte, Etappierung, Rentabilität;
- **Regionen:** Wirtschaftsentwicklung, Umweltschutz, Siedlungsentwicklung, Regionalverkehr, Zufahrtsstrecken, Traditionen.

**Schlussfolgerung:** Misserfolge in Projektierungs- und Finanzierungsfragen leiteten Lernprozesse ein, welche die Konzeptionalisierung einer neuen Finanzierungslösung für grosse Bahninfrastrukturprojekte ermöglichten. Der Akzeptanzbeschaffung für Infrastrukturvorhaben wird heute ein hoher Stellenwert beigemessen, indem die Kommunikation gegenüber der Bevölkerung intensiviert wurde und Gesellschaftsvertreter vermehrt in den Planungsprozess einbezogen werden.

## 7.6 Zusammenfassung und Variablenbewertung

Auf nationaler Ebene scheint die schweizerische Verkehrspolitik immer mehr zu einem Gesamtsystem zusammenzuwachsen, mit einer in Europa einzigartigen Fonds-Finanzierung für Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs. Verschiedene,

zunächst unabhängig voneinander verlaufende Entwicklungen (Transitfrage, Bahnreform, Marktöffnung, europäische Integration, Umweltschutz) liessen sich im Hinblick auf den Abschluss der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union verknüpfen. Mit der Verteuerung des Strassengüterverkehrs wird künftig der Hauptteil der anstehenden Grossinvestitionen in den öffentlichen Verkehr fliessen (NEAT, Bahn 2000), gleichzeitig wird beim Güterverkehr ein Verlagerungseffekt von der Strasse auf die Schiene und damit das Erreichen ökologischer Zielsetzungen beabsichtigt. Der integrale Ansatz in der Verkehrspolitik bleibt vorderhand allerdings auf den öffentlichen Verkehr im allgemeinen und auf den Güterverkehr im speziellen beschränkt. Es gibt hauptsächlich drei Gründe für diese geglückte Verbindung von Verkehrs- und Umweltpolitik: 1) Einerseits stossen in der Schweiz Massnahmen zugunsten des Bahnverkehrs traditionellerweise auf hohe gesellschaftliche Akzeptanz. 2) Andererseits ermöglichte in der Frage der Besteuerung des Strassengüterverkehrs die direkt-demokratische Entscheidungsfindung eine Mehrheitsentscheidung zugunsten von breiten gesellschaftlichen Anliegen und gegen den Willen des Transportgewerbes. 3) Der Parallelismus in den Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU über sektorielle Abkommen machte die Formulierung der schweizerischen Verkehrspolitik zudem abhängig von einer vielschichtigen Interessenkonstellation (verstärkter Einfluss aussenwirtschaftlicher und aussenpolitischer Interessen im traditionellen Verkehrssektor).

Im ‚Verkehrssystem Schweiz‘, also in Fragen der über den Transit- und Güterverkehr hinausgehenden Verkehrspolitik, ist die Akzeptanz einzelner, konkreter verkehrspolitischer Massnahmen auch in absehbarer Zukunft als deutlich höher einzustufen als die Akzeptanz einer umfassenden konzeptionellen Behandlung der Mobilitätsproblematik. Das Konzept einer nachhaltigen Verkehrspolitik ist zwar auf fachlicher Ebene zunehmend breit akzeptiert und ermöglicht verwaltungsintern einen neuen Ansatz für die Zusammenarbeit unter Vertretern verschiedener Verkehrsträger. Aufgrund der Komplexität, Unbestimmtheit und Langfristigkeit des Nachhaltigkeitskonzepts ist jedoch auf politischer Ebene vorderhand kaum Akzeptanz für eine verkehrsträgerübergreifende, koordinierte Verkehrspolitik auszumachen. Im Bereich des Agglomerationsverkehrs wird eine nachhaltige Verkehrspolitik zusätzlich durch die oft schwierige vertikale Zusammenarbeit zwischen den föderalen Ebenen erschwert. Umso mehr ist davon auszugehen, dass zeitlich punktuell offenstehende Politikfenster die Akzeptanz und Umsetzung von einzelnen Massnahmen ermöglichen, die im Sinne einer nachhaltigen Verkehrspolitik ökonomische, soziale und ökologische Aspekte in ausgeglichener Weise berücksichtigen.



Tabelle 7.1: Variablenbewertung für die Schweiz

<i>unab. (X), abh. (Y) Variablen</i>	
<i>Umsetzung Nachhaltigkeit (Y1)</i>	<p><b>Bundesebene:</b> Nachhaltigkeit nach inneradministrativer Diskussion (IDARio) zur Leitlinie erklärt (Bundesrat, Departement), derzeit Ausarbeiten einer Operationalisierung; Umsetzung einzelner Massnahmen zur Förderung des Schienenverkehrs (Kostenwahrheit Strassengüterverkehr, Förderung Kombiverkehr, Bahnreform), nachhaltige Finanzierung von Bahn-Grossinfrastruktur.</p> <p><b>Kantonale/kommunale Ebene:</b> Verschiedene Lokale-Agenda 21-Prozesse in Gemeinden, Städten und Regionen.</p> <p>Beginn der Umsetzung von einzelnen Massnahmen, bei denen Überlegungen zur Nachhaltigkeit eine Rolle spielen.</p>
<i>Politisierungsgrad Nachhaltigkeit (Y2)</i>	<p>Fachdiskurs um Umsetzung von Nachhaltigkeit; Konzeption der Nachhaltigkeit hat Eingang in politische Debatte verschiedener Politikbereiche (Umwelt, Verkehr, Energie) gefunden, in der Ausgestaltung von politischen Massnahmen zeigen sich jedoch die traditionellen Konfliktlinien.</p> <p>Politisierung auf ideeller Ebene, kaum politisiert im Gesetzgebungsprozess.</p>
<i>Akzeptanz (Y3)</i>	<p>Breite Akzeptanz des Nachhaltigkeitsbegriffs; traditionelle Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeits- (liberale Wirtschaftsordnung) und Sozialverträglichkeitskriterien (Regionalpolitik). Gesamtkonzeptionen ohne politische Akzeptanz.</p> <p>Einzelne Elemente von Nachhaltigkeit im schweizerischen Politikprozess traditionell verankert, eigentliche Nachhaltigkeitskonzeption (systemische Betrachtungsweise) mit gewisser Akzeptanz auf fachlicher Ebene, jedoch derzeit noch geringer Verankerung auf politischer Ebene.</p>
<i>Strategien (Y4)</i>	Step-by-step approach
<i>Zeitpunkt (X1)</i>	Noch keine bindende Verankerung, Leitbildfunktion, unterschiedliche Zeitpunkte der Umsetzung einzelner Nachhaltigkeitskriterien: Sozialverträglichkeit (früh), Wirtschafts- und Umweltverträglichkeit (eher spät.)
<i>Systematik (X2)</i>	gering; auf <b>politischer Ebene</b> traditionell sektorale Sichtweise, auf <b>fachlicher/administrativer Ebene</b> allmählich systematischer
<i>Offenheit Formulierung (X3)</i>	Traditionell relativ geschlossene sektorale Entscheidungsprozesse, Öffnung des Policy-Netzwerks durch Ökologisierung und Internationalisierung.
<i>„win-win“ Situation (X4)</i>	selten; hauptsächlich wird versucht, unter den verschiedenen Interessenkreisen Mehrheitskoalitionen zu finden.
<i>Sachlichkeit (X5)</i>	hohe Sachlichkeit auf <b>administrativer und fachlicher Ebene</b> , derzeit noch geringe Verankerung auf <b>politischer Ebene</b> .
<i>Lernorientierung (X6)</i>	<p>auf <b>fachlicher/administrativer Ebene</b> relativ hoch, hauptsächlich formell (Struktur UVEK, Verfahrensfragen) und in einzelnen Massnahmenbereichen (Finanzierung, Infrastrukturbau, Bahnreorganisation), auf <b>politischer Ebene</b> ebenfalls Lernprozesse (v.a. informell), aufgrund Interdependenz von Sachfragen (tatsächlich Lernprozesse, oder bloss Kompromisslösungen?). Keine systematische Auswertung der Erfahrungen (Evaluation).</p> <p>Lernbereitschaft bei Regierung- und Verwaltung, bei einzelnen Massnahmen auch auf parlamentarischer Ebene, eher schwache Lernorientierung in der spezifischen Interessenpolitik.</p>
<i>Ausgestaltung Lenkungsabgaben (X7)</i>	Zweckbindung (Mineralölsteuernanteile, hauptsächlich für Strassenverkehr, z.T. zur Förderung des Schienenverkehrs; LSVA-Anteile für Bahninfrastruktur) und Verursacherprinzip (CO <sub>2</sub> -Gesetz, Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe).

<i>Verbote/Gebote (X8)</i>	Abgaben im Strassenverkehr, Anreize im Schienenverkehr; eher restriktive Massnahmen.
<i>Eingriff in Lebenswelt (X9)</i>	Geringer, da vorwiegend technische Massnahmen (Umweltvorschriften) und indirekte Abgaben (Finanzierung).
<i>„Inclusiveness“ (X10)</i>	Auf fachlicher Ebene (Bund) bestehen Ansätze für eine umfassende Infrastruktur- und Umweltpolitik, auf politischer und föderaler Ebene Umwelt-, Verkehrs- und Raumplanungspolitik noch eher wenig verknüpft.
<i>Verknüpfungkurz-/ langfristig (X11)</i>	Kurz- und mittelfristig: Step-by-step-approach bei einzelnen Verkehrsträgern; langfristig: Integrale Verkehrs-, Umwelt- und Raumplanungspolitik.
<i>Problemlage (X12)</i>	Transitverkehr, „Historischer Sektoralismus“
<i>Polit. Strukturen (X13)</i>	ausgeprägter Föderalismus, direkte Demokratie, Milizparlament, „Milizverwaltung“
<i>Polit. Kultur (X14)</i>	regionaler Ausgleich, Konkordanz, informelle Koalitionsbildung

## 8 Fallstudienvergleich

Schrittweise gilt es jene Dimensionen herauszuarbeiten, welche für den Vergleich der drei Vergleichsstaaten und der drei Massnahmenbündel relevant sind. Im Zentrum steht die Verbesserung der schweizerischen Verkehrspolitik; Deutschland und die Niederlande können als „sparring partner“ für die Optimierung der schweizerischen Entscheidungsprozesse betrachtet werden. Jedes Vergleichsland hat eine eigene historische Entwicklung der Verkehrs- und Umweltpolitik. Damit verbunden sind Unterschiede der Institutionalisierung und deren Querbezüge. Politische Entscheidungsprozesse müssen vor dem Hintergrund bestimmter politischer Grundstrukturen und Traditionen gesehen werden. Auch die Problemwahrnehmung ist unterschiedlich, und zwar sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene. Für die Analyse des Nachhaltigkeitsbegriffes ist es wichtig, den Wandel von „*capacity-using*“ zu „*capacity-giving*“ Akteurnetzwerken aufzuspüren.

Es ist an dieser Stelle zu betonen, dass sich nachstehender Vergleich auf die dem Forschungsprojekt zugrundeliegende Fragestellung konzentriert. Die Frage der spezifischen Akzeptanz konkreter politischer Vorhaben wird dabei nicht zentral behandelt (vgl. dazu Güller et al. 2000 zum Road Pricing und Meier 2000 zum Freizeitverkehr). Vielmehr geht es im folgenden darum, Faktoren herauszuarbeiten, die einen Beitrag zu einer Erhöhung der Akzeptanz einer ins Auge gefassten Massnahme leisten.

### 8.1 Massnahmenbündel und Akteurnetzwerke

Zunächst werden die Schwerpunkte innerhalb der einzelnen Massnahmenbündel verglichen. So lassen sich erste Tendenzen der Netzwerkstrukturen und -beziehungen erkennen. Die Aussagen zur Akzeptanz stützen sich auf die Art und Weise, wie die Entscheidungen zustande kommen, und die Interviewauswertungen.

Tabelle 8.1: Massnahmenbündel im Ländervergleich

	<i>Deutschland</i>	<i>Niederlande</i>	<i>Schweiz</i>
<i>Verkehrsmanagement in Agglomerationen</i>	föderalistische Ausrichtung, Bund zahlt Infrastruktur, Kooperation Länder/Städte, Förderung öV, Preissteigerung  (tiefe bis mittlere Akzeptanz)	Raum- und Bauordnung (A-B-C-Konzept), nationale Massnahmen, Städte/Kaderwetgebiete  (hohe Akzeptanz)	föderalistische Ausrichtung, kantonale Massnahmen, Förderung öV, Verbünde, Parkierung  (mittlere Akzeptanz)
<i>Infrastrukturfinanzierung</i>	zentralisierte Ausrichtung, Aufbau Ost, LKW-Gebühr, Länderquote  (mittlere bis hohe Akzeptanz)	zentralisierte Ausrichtung, public-private Partnership, Infrastrukturfonds  (niedrige Akzeptanz)	föderalistische Ausrichtung, Abgaben und Steuern, FinöV  (hohe Akzeptanz)
<i>Kombinierter Verkehr / Terminals</i>	Terminalprogramm, Betriebssubventionen, Zugang für Dritte erschwert, Widerstand gegen Zufahrtswege, Missverhältnis Angebot/Nachfrage  (tiefe Akzeptanz)	Konzept Inland seit 1998, Subventionen, integrale Betrachtung, Korridore und Regionen, win-win Situation, Transit gelöst, Definition durch Markt  (hohe Akzeptanz)	Internationale Ausrichtung (Transit), Mitfinanzierung von Terminals im Ausland, Subventionen an KV-Betreiber im Binnenverkehr, keine staatliche Standortkonzeption für Inlandterminals  (hohe Akzeptanz)

Beim Verkehrsmanagement in **Agglomerationen** sind die Unterschiede zwischen der Schweiz, den Niederlanden und Deutschland gering. So versuchen in erster Linie die sub-nationalen Staatsebenen den wachsenden motorisierten Pendlerverkehr in den Griff zu bekommen. Massnahmen sind Parkgebühren, Geschwindigkeitslimiten, raumplanerische Konzepte und die Förderung des öffentlichen Verkehrs.

- Der Kostendeckungsgrad beim öV ist in der **Schweiz** relativ hoch, wobei auch die Benutzergebühren entsprechend hoch sind. Deutschland und die Schweiz haben ähnlich hohe relative Ausgaben für den lokalen privaten Verkehr. Die Infrastrukturausgaben beim öffentlichen Verkehr sind in der Schweiz pro Kopf relativ hoch. Die Akzeptanz für Massnahmen im Agglomerationsverkehr schwankt von Stadt zu Stadt; sogenannte „harte“ Massnahmen und Massnahmen zur Förderung des öffentlichen Verkehrs haben es aber in der Schweiz etwas leichter. Für Road Pricing dürfte der Problemdruck zu niedrig sein.
- In den **Niederlanden** sind entsprechende Konzepte viel stärker an die Policypläne der nationalen Ministerien gebunden. Gemeinden und Provinzen sind zwar stark in den Formulierungsprozess eingebunden, die dafür nötigen Mittel werden aber letztlich von Den Haag bereitgestellt. Ausserdem handelt es sich um eher „weiche“ Massnahmen. Die Akzeptanz ist deshalb relativ hoch.
- Verkehrsverbünde gibt es in **Deutschland** seit den sechziger Jahren. Trotzdem stecken die landesweiten Koordinationsbemühungen noch in den Kinderschuhen. In Deutschland wird die Infrastruktur hauptsächlich vom Bund getragen; die Kommunen haben für das Betriebsdefizit aufzukommen. Wegen starken Preissteigerung und der Umbruchsituation im öffentlichen Verkehr ist die Akzeptanz eher niedrig.

Bei der **Infrastrukturfinanzierung** stehen die drei Vergleichsstaaten vor sehr unterschiedlichen Problemen:

- Die **Schweiz** strebt eine Reduktion des Verkehrsvolumens auf der Strasse an. Dazu sollen die Grossprojekte Bahn 2000 und NEAT möglichst rasch verwirklicht werden. Zur Verkehrspolitik der EU hat die Schweiz keinen direkten Zugang. Deshalb sieht sie sich immer wieder mit langen und zähen Verhandlungen mit den zuständigen EU-Instanzen konfrontiert, möchte aber gleichzeitig den Anschluss an die transeuropäischen Verkehrssysteme nicht verlieren. Die Abstimmungsergebnisse (siehe auch Projekt D 12) zeigen, dass die Infrastrukturfinanzierungsmodelle auf hohe Akzeptanz stossen.
- In den **Niederlanden** stehen zur Zeit ökonomisch motivierte Infrastruktur-Grossprojekte im Zentrum der öffentlichen Diskussionen (Schiphol, Hafengebiete, Betuweline). Dabei wird eine Zunahme des Verkehrsvolumens in Kauf genommen. Allfällige Reduktionen betreffen in erster Linie den privaten Motorfahrzeugverkehr, weil Staus und Überlastungen zunehmend die Zugänglichkeit der Häfen in Frage stellen. Die Kritik an den Infrastrukturfinanzierungsmodellen nahm in den letzten Jahren zu.
- In **Deutschland** werden Defizite in der nationalen umweltrelevanten Verkehrspolitik zum Teil dadurch verteidigt, dass sie entsprechende Systeme vor allem auf europäischer Ebene zum Durchbruch verhelfen wollen. Ähnlich wird auch in den Niederlanden argumentiert. Bisher stiessen die Infrastrukturfinanzierungsmodelle auf relativ hohe Akzeptanz, seien es die Investitionen in den neuen Bundesländern, seien es die neuen Finanzierungsstrategien der Rot-Grünen Bundesregierung

Der **Kombinierte Verkehr** und **Terminals** sind in allen drei Vergleichsstaaten ein wichtiges Thema, allerdings setzen sie unterschiedliche Schwerpunkte:

- In der **Schweiz** weisen die Massnahmen betreffend Güterumlagerung und Terminals eine hohe Akzeptanz auf; sie steht im engen Zusammenhang mit der hohen Akzeptanz bei der Infrastrukturfinanzierung. Eine eigentliche Terminalpolitik gibt es nicht. Die für die Schweiz bedeutendsten Terminals dienen der Güterumlagerung im Transitverkehr und kommen in Grenzregionen bzw. im grenznahen Ausland zu stehen; die schweizerische Terminalförderung konzentriert sich deshalb vorwiegend auf die Terminals im Transitverkehr.
- Das Terminalprogramm in den **Niederlanden** umfasst allein die Inlandterminals und basiert auf strikt marktwirtschaftlichen Faktoren. Die Hafenterminals haben einen anderen Status und dürfen gemäss EU-Richtlinien nur begrenzt staatlich gefördert werden. Die Akzeptanz ist hoch, nicht zuletzt wegen dem niederländischen Selbstverständnis als Transport- und Logistikland.
- **Deutschland** verfügt über ein Terminalprogramm. Die einzelnen Standorte sind aber z.T. stark umstritten. Der Kombinierte Verkehr an sich stösst auf unternehmenspolitische Widerstände bei der Deutschen Bahn AG. Es wird argumentiert, dass sich der Kombinierte Verkehr nicht rentabel betreiben liesse.

Geht man einen Schritt weiter, können die Massnahmenbündel auf die von uns postulierten Qualitäten der Akteurnetzwerke überprüft werden.

**Tabelle 8.2: Netzwerke im Ländervergleich**

	<b>Deutschland</b>	<b>Niederlande</b>	<b>Schweiz</b>
<i>Network-Building</i>	Plattform Wirtschaftsverkehr, sonst wenig	Incodelta, Transaktie (Modal Shift)	noch wenig
<i>Network-Management</i>	Selbstverpflichtung Automobilindustrie, Agglomeration	VNG, IPO (Agglomeration), Modal Shift, Terminals	Terminals
<i>Hierarchische Strukturen</i>	Finanzierung, Abgaben/Steuern	Infrastrukturfinanzierung, 2. Phase Betuweline	Agglomeration, Modal Shift
<i>wenig Kooperation</i>	Terminals	1. Phase Betuweline (Modal Shift, Infrastrukturfinanzierung)	Infrastrukturfinanzierung

In der Schweiz sind *Network-Building* und *Network-Management* nicht stark ausgebildet. Dies hängt mit den in der unteren Tabelle dargestellten Problemdimensionen zusammen. In den Niederlanden gehört das Bilden von Netzwerken und entsprechendes Verhandeln zur politischen Tradition. Umso erstaunlicher ist es, dass die Betuweline „von oben“ durchgesetzt wurde und deshalb in späteren Prozessphasen viel Opposition provozierte. In Deutschland finden sich Ansätze von Netzwerk-Management in der Agglomerationspolitik und in Vereinbarungen zwischen Staat und Industrie. Bezogen auf die grundsätzlichen Problemdimensionen stossen Netzwerklösungen in der Schweiz und Deutschland an föderalistische Grenzen. Die Schweiz hat hier zumindest den Vorteil, dass wichtige Fragen letztlich an der Urne entschieden werden. In Deutschland muss immer wieder auf politischer Ebene verhandelt werden.

**Tabelle 8.3: Problemdimensionen**

	<b>Deutschland</b>	<b>Niederlande</b>	<b>Schweiz</b>
<i>Policy-Dimension</i>	Koordination zwischen Policies schwierig wegen föderalistischen Strukturen	Koordination zwischen Policies auf nationaler Ebene, eigenständige Ministerien	Koordination zwischen Policies schwierig wegen föderalistischen Strukturen
<i>Territoriale Dimension</i>	Dysfunktionalitäten, territoriale Reformen möglich	wenig Dysfunktionalitäten, funktionale Dezentralisation, neue Körperschaften	Dysfunktionalitäten, territoriale Reformen schwierig
<i>Akteur-Dimension</i>	Anspruch neuer Akteure ungelöst, Lernpotential gering, wenig langfristige Diskursgremien, informelle Akzeptanzbeschaffung	Anspruch neuer Akteure gelöst, Vielzahl von Gremien, Lernpotential durch Vereinbarungen, informelle Akzeptanzbeschaffung	Anspruch neuer Akteure ungelöst, Lernpotential gering, wenig langfristige Diskursgremien, formelle Akzeptanzbeschaffung

## 8.2 Akteure im politischen Prozess der Vergleichsländern

In diesem Kapitel wird auf die Rolle und die Einflussmöglichkeiten der wichtigsten Akteurgruppen eingegangen. Gerade bei den nicht-staatlichen Interessenorganisationen gibt es grosse Unterschiede, auf die nicht immer im Detail eingegangen werden kann. Zugunsten der Vergleichbarkeit müssen die verschiedenen Akteure in Akteurstypen zusammengefasst werden. Wieweit die nachhaltigen Steuerungsinstrumente bei den Akteurgruppen akzeptiert sind oder nicht, ist noch nicht Thema dieses Kapitels.

Die folgende Tabelle stellt die massgeblichen Akteure in den drei Vergleichsländern dar. Sie muss differenziert und allein im Vergleich zwischen den drei Staaten interpretiert werden, d.h. dass die Tabelle horizontal und nicht vertikal zu lesen ist. Im Falle der Schweiz sind die verkehrs- und umweltrelevanten Bundesstellen in einem Departement angesiedelt. Dies hat zur Folge, dass potentielle Konflikte zwischen Verkehrs- und Umweltanliegen departementsintern bearbeitet werden, während in den Vergleichsstaaten die Konfliktlinien zwischen den Ministerien aufbrechen. Eine Konsequenz daraus zeigt sich darin, dass sich die Rolle der Ämter im Umwelt- und Verkehrsbereich zwischen der Schweiz einerseits und den Vergleichsländern andererseits unterscheiden. Teile der Aufgaben, die in Deutschland und den Niederlanden durch die Ministerien wahrgenommen werden, fallen in der Schweiz den betroffenen Ämtern zu.

Tabelle 8.4: Akteure im Ländervergleich

	<i>Deutschland</i>	<i>Niederlande</i>	<i>Schweiz</i>
<i>Verkehrsministerium/ -ämter</i>	generell starker Einfluss, aus finanziellen Gründen auch in Agglomerationen	generell starker Einfluss	starker Einfluss, wenig Einfluss auf Agglomerationen
<i>Umweltministerium/ -ämter</i>	Korrekturfunktion, Einfluss zunehmend	Korrekturfunktion	Korrekturfunktion
<i>Finanzministerium/ departement</i>	eher geringer Einfluss auf Verkehrspolitik	generell starker Einfluss	eher geringer Einfluss auf Verkehrspolitik
<i>Kantone/ Länder/ Provinzen</i>	eher starker Einfluss	sehr geringer Einfluss	starker Einfluss
<i>Gemeinden</i>	eher geringer Einfluss; eher starker Einfluss der kreisfreien Städte	Einfluss über Lobbyorganisation auf KV/Terminals und Agglomeration	eher geringer Einfluss, Einfluss in Agglomerationen
<i>Wirtschafts- und Transportunternehmen sowie Verbände</i>	eher geringer Einfluss, starker Einfluss Automobilindustrie	Einfluss über Regierung/Parlament und Lobbyorganisation	eher geringer Einfluss
<i>Umweltorganisationen</i>	eher starker Einfluss (Lobbying, Kampagnen, Verbandsbeschwerderecht auf Länderebene)	Einfluss über Regionen und informelle Kontakte	eher starker Einfluss (direkt-demokratische Instrumente, Verbandsbeschwerde, UVP)
<i>Wissenschaft/ Experten</i>	indirekter Einfluss über Bundesämter und Interessenorganisationen	generell starker Einfluss über Beratungsorgane	indirekter Einfluss über Studien

- Die **Verkehrsministerien** und **-ämter** haben zwar den grössten Einfluss auf die Verkehrspolitik, sie haben sich aber in den neunziger Jahren stark in Richtung Nachhaltigkeit verändert. Dadurch ist bis zu einem gewissen Grad der Einfluss der Umweltministerien zurückgegangen.
- Die **Umweltministerien** und **-ämter** haben in den drei Vergleichsstaaten eine Korrekturfunktion. Ihr Einfluss hängt stark vom allgemeinen Umweltbewusstsein und von der Wissenschaft ab. Zur Zeit sind die Umweltanliegen eher wieder im Aufwind. In Deutschland hängt der zunehmende Einfluss des Umweltministeriums vom grünen Koalitionspartner ab.
- Eher schwierig einzuschätzen ist der Einfluss der **Finanzministerien**. Bei der Ausarbeitung von Finanzierungsmodellen sind zwar die Verkehrsministerien federführend, sie müssen sich aber intensiv mit den Finanzministerien absprechen. In den Niederlanden ist der Einfluss des Finanzministeriums eher gross, zumal die Finanzflüsse noch sehr zentral gesteuert werden. Auch zweckgebundene Einnahmen sind eher selten.
- Klare Unterschiede gibt es bei den **sub-nationalen Ebenen**. In den Niederlanden liegt das Einflusspotential der Städte und Gemeinden auf derselben Ebene wie jenes der grossen Wirtschaftsverbände, während in der Schweiz und Deutschland die Einflussnahme von Ländern, Kantonen und Gemeinden verfassungsmässig gegeben ist.
- Die **Transportunternehmen** verhalten sich tendenziell konservativ, d.h. Anstösse zu Innovationen sind eher von den Verladern zu erwarten. Verloader beginnen



mehr und mehr betriebswirtschaftliche mit ökologischen Kriterien zu verknüpfen. Auch in den Niederlanden, wo sie traditionell eine starke Position innehaben, geht der Einfluss der Strassenlobby zurück. In Deutschland verhalten sich Transportunternehmen und Automobilverbände zurückhaltend. Ihre Position wird häufig von der Automobilindustrie vertreten. Die Bahnen haben eindeutig Defizite gegenüber dem Strassentransport. In den Niederlanden und Deutschland konkurrieren die Bahnen zudem die Binnenschifffahrt.

- Die **Umweltschutzorganisationen** hatten in der Schweiz einen relativ grossen Einfluss auf die Gestaltung einer nachhaltigen Verkehrspolitik, dies allerdings stets in Koalition mit anderen Akteuren wie politischen Parteien, Kantonen und Gemeinden und in den 90er-Jahren eher weniger als in den 80er-Jahren. In den Niederlanden haben die Umweltgruppen formellen und informellen Zugang zu Entscheidungsträgern und Verwaltungsstellen. In der Verkehrspolitik sind sie erstaunlich zurückhaltend. Auf regionaler Ebene ist deren Protest- und Widerstandspotential relativ gross. In Deutschland verfügen sie über ein relativ grosses Protestpotential, viele Aktionen finden auf lokaler Ebene statt. Mit der Rot-Grünen Koalition haben Umweltschutzorganisationen wieder einen direkteren Zugang zu Verwaltung und Politik. Ihre Strategien beginnen sich auf gesamtheitliche Mobilitätskonzepte zu konzentrieren; von ideologischen Standpunkten wird abgerückt.
- Die **Wissenschaft** und Experten haben in den drei Staaten unterschiedlich grossen Einfluss. In den Niederlanden existiert ein dichtes Netz von staatlich, halbstaatlichen und privaten Wissenschaftsinstitutionen, welche von politischen, administrativen und gesellschaftlichen Kreisen beigezogen werden. Auch die zunehmend sachorientierten Beratungsorgane der Regierung sind eng mit Universitäten und anderen Expertenkreisen verknüpft. In Deutschland und der Schweiz gibt es vergleichbare Räte und Kommissionen zwar auch, aber die Verquickung zwischen Wissenschaft und Politik ist geringer.

Im Theorieteil wurde auf die verschiedenen Steuerungsprinzipien eingegangen. Es können sechs verschiedenen Typen von Politikinstrumenten unterschieden werden, nämlich Gebote/Verbote, Anreize, Vereinbarungen, Angebote, Überzeugung/Aufklärung und Vorbild. Die nachstehende Tabelle fasst zusammen, welche Akteurguppen welche Steuerungsinstrumente tendenziell bevorzugen.

**Tabelle 8.5: Prioritäten der Akteure**

	<i><b>Deutschland</b></i>	<i><b>Niederlande</b></i>	<i><b>Schweiz</b></i>
<i>Gebote/ Verbote</i>	Ministerien	Umweltministerium, Umweltschutzgruppen	Departemente
<i>Steuern/ Abgaben</i>	Regierung, Umweltorganisationen, Wissenschaft	Experten, Wissenschaft	Experten, Wissenschaft, UVEK
<i>Subventionen</i>	Länder, Gemeinden	Gemeinden	Kantone
<i>Information</i>	Wirtschaft, Automobilinteressen	Umweltministerium, Umweltschutzgruppen, Automobilorganisationen	Umweltfachstellen, UVEK
<i>Infrastrukturangebot</i>	Länder	Parlament, Regierung, Provinzen	Parlament, Bevölkerung
<i>Vereinbarungen</i>	Automobilindustrie	Verkehrs-, Wirtschaftsministerium, Wirtschaft	Wirtschaft, UVEK

Bis auf die Vereinbarungen gibt es an sich wenig Unterschiede. Vor allem wurde klar, dass staatliche Stellen und Umweltschutzorganisationen zunehmend einen Mix verschiedener Steuerungsinstrumente unterstützen, um damit bei den Wirtschaftsor-

ganisationen mehr Handlungsflexibilität signalisieren zu können. Vereinbarungsmodelle werden in den Niederlanden vom Verkehrsministerium und vom Wirtschaftsministerium gefördert. Ursprünglich war es ein Umweltminister in den achtziger Jahren, der die Vereinbarungsmo-  
 delle massiv vorwärtstrieb. Heute scheint das Umweltministerium eher wieder skeptischer eingestellt gegenüber den vielen abgeschlossenen Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft.

Die nachfolgende Tabelle fasst zusammen, welche Akteure in welcher Phase des politischen Prozesses besonders aktiv sind.

**Tabelle 8.6: Akteure in den Vergleichsländern**

	<i><b>Deutschland</b></i>	<i><b>Niederlande</b></i>	<i><b>Schweiz</b></i>
<i>Artikulierer</i>	Interessengruppen, Medien, Wissenschaft	Beratungsorgane, Interessengruppen, Wissenschaft	Interessengruppen, Medien, Wissenschaft
<i>Formulierer</i>	Parteien, Bundesämter, Bundesrat	Direktorate, Vereinbarungspartner (staatlich, nicht-staatlich)	Experten, Kantone, Verbände, Verwaltung
<i>Entscheider</i>	Ministerien, Regierung, Parlament	Ministerien, Regierung, Parlament	Verwaltung, Regierung, Parlament, Volk und Stände
<i>Umsetzer</i>	Gemeinden, Länder, Städte, Verwaltung	Städte, Verwaltung, Wirtschaft,	Gemeinden, Kantone, Verwaltung
<i>Adressaten*</i>	Adressaten	Adressaten	Adressaten

\* wird hier nicht weiter verfolgt; vgl. Vatter et al. 2000

Pro Phase und Vergleichsland kann folgendes hervorgehoben werden:

- **Artikulierer:** In den Niederlanden spielen die Medien eine geringere Rolle als in Deutschland und der Schweiz. An ihre Stellen treten in den Niederlanden die Beratungsorgane, wie der Verkehrsrat oder der Umweltrat.
- **Formulierer:** Neben den zuständigen Verwaltungsstellen, denen bei der Politikformulierung in allen drei Ländern eine tragende Rolle zukommt, spielen in Deutschland die grossen Parteien eine zentrale Rolle. In den Niederlanden sind die Wirtschaftsverbände und privatwirtschaftliche Unternehmen bei Vereinbarungen als Verhandlungspartner des Staates an der Politikformulierung in direkter Weise beteiligt. Eine ähnliche Rolle spielen die Provinz-, Gemeinde- und Städteverbände. Für die Schweiz ist einerseits auf die Bedeutung der Kantone und andererseits auf jene der Verbände und Experten hinzuweisen, die im Rahmen von Expertenkommissionen und in Vernehmlassungen an der Politikformulierung mitwirken.
- **Entscheider:** Bei der Politikentscheidung hebt sich die Schweiz von den Vergleichsländern in zweierlei Hinsicht ab. Erstens bedingt das Fehlen einer eigentlichen Ministerialebene, dass die Bundesämter auch auf der Ebene der Entscheide mitwirken. Zweitens ist an dieser Stelle auf die Mitwirkung von Volk und Ständen in der Abstimmungsdemokratie zu verweisen (vgl. dazu ausführlicher Vatter et al. 2000).
- **Umsetzer:** In Deutschland und der Schweiz gestaltet sich der Vollzug im föderalistischen System sehr ähnlich, wobei in Deutschland die Zentrale bei der Finanzierung eine wichtigere Rolle spielt als in der Schweiz. Wichtig sind hier die Län-

der resp. die Kantone. In den Niederlanden wird die Umsetzung der Vereinbarungen durch die beteiligte Wirtschaft mitgetragen. Den unteren staatlichen Ebenen kommt grundsätzlich eine deutlich geringere Rolle zu als in den beiden föderalistischen Staaten. Dies gilt insbesondere für die Provinzen, die kaum relevant sind, am geringsten noch für die Städte, die teilweise im Vollzugsbereich wichtig sind.

Zusammengefasst lässt sich in etwas pauschaler Form sagen, dass sich die drei Staaten durch folgende dominante Akteure charakterisieren lassen:

- Deutschland: Parteien und Bundesländer
- Niederlande: Berater und Ministerien
- Schweiz: Verbände und Kantone

### 8.3 Akzeptanzbeschaffung: Überprüfung der Hypothesen

Dieses Kapitel stützt sich auf die im Theorieteil formulierten Hypothesen und versucht diese zu beantworten. In den Tabellen sind die Hypothesen nach den Vergleichsstaaten, den ausgewählten Massnahmenbündeln und den Konstrukten/Variablen aufgegliedert. Die qualitative Auswertung der Daten stützt sich auf den Vergleich der Rahmenbedingungen und die Fallstudien.

*Hypothesen zur Artikulierung des Nachhaltigkeitskonzeptes:*

**Hypothese 1:** Je früher der Begriff der Nachhaltigkeit behandelt und in Verfassung, Gesetzen oder Policyplänen verankert wurde, desto weiter fortgeschritten ist die Umsetzung nachhaltiger Verkehrskonzepte.

**Hypothese 2:** Je systematischer der Begriff der Nachhaltigkeit behandelt und in Verfassung, Gesetzen oder Policyplänen verankert wurde, desto weiter fortgeschritten ist die Umsetzung nachhaltiger Verkehrskonzepte.

**Hypothese 3:** Je früher der Begriff der Nachhaltigkeit behandelt und in Verfassung, Gesetzen oder Policyplänen verankert wurde, desto apolitischer ist die Umsetzung nachhaltiger Verkehrskonzepte.

**Hypothese 4:** Je systematischer der Begriff der Nachhaltigkeit behandelt und in Verfassung, Gesetzen oder Policyplänen verankert wurde, desto apolitischer ist die Umsetzung nachhaltiger Verkehrskonzepte.

<i>Massnahmenbündel/Variable</i>		<b>Deutschland</b>	<b>Niederlande</b>	<b>Schweiz</b>
<b>Agglomeration</b>	<i>Zeitpunkt (X1)</i>	spät verankert	früh verankert	spät verankert
	<i>Systematik (X2)</i>	wenig systematisch, Bericht	systematisch in div. Policyplänen	wenig systematisch, Bericht des BRates
	<i>Umsetzung Nachhaltigkeit (Y1)</i>	wenig umgesetzt, eher implizit	z.T. umgesetzt, eher explizit	fortschrittlich, aber implizit
	<i>Politisierungsgrad Nachhaltigkeit (Y2)</i>	hoch	gering	gering
<b>Güter, Terminals</b>	<i>Zeitpunkt (X1)</i>	kaum verankert	früh verankert	früh verankert (Alpeninitiative)
	<i>Systematik (X2)</i>	wenig systematisch	wenig systematisch	systematisch
	<i>Umsetzung Nachhaltigkeit (Y1)</i>	teilweise umgesetzt	wenig umgesetzt	umgesetzt
	<i>Politisierungsgrad Nachhaltigkeit (Y2)</i>	hoch	niedrig (Markt)	hoch
<b>Finanzierung</b>	<i>Zeitpunkt (X1)</i>	spät verankert	kaum verankert	spät verankert
	<i>Systematik (X2)</i>	systematisch	wenig systematisch	systematisch
	<i>Umsetzung Nachhaltigkeit (Y1)</i>	fortschrittlich	Widerstand	fortschrittlich
	<i>Politisierungsgrad Nachhaltigkeit (Y2)</i>	hoch	mittel	relativ hoch

Die Hypothesen sind nur zum Teil bestätigt. Die Niederlande tendieren dazu, Nachhaltigkeit schon früh den relevanten Policyplänen verankert zu haben. Trotzdem blieb vieles unverbindlich. Der eigentliche Vollzug setzte – wenn überhaupt – spät ein. Dank der Transitfrage wurde in der Schweiz eine relativ fortschrittliche Güterverkehrspolitik betrieben und umgesetzt, obwohl zu Beginn der Begriff der Nachhaltigkeit nicht im Zentrum stand. Auch Deutschland verankerte den Begriff der Nachhaltigkeit spät, weil in den neunziger Jahren wirtschaftliche Ziele im Vordergrund standen. Der Politisierungsgrad ist in Deutschland relativ hoch, in den Niederlanden eher niedrig. Die Schweiz nimmt hier eine Mittelposition ein. Dies hängt mit der unterschiedlichen Verbindlichkeit von Nachhaltigkeitskonzepten zusammen.

*Hypothesen zur Ausgestaltung des politischen Prozesses:*

**Hypothese 5:** Je offener der Politikformulierungsprozess ist, desto höher ist die Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess.

Massnahmenbündel/Variable		Deutschland	Niederlande	Schweiz
<b>Agglomeration</b>	Offenheit Formulierung (X3)	z.T. offen, abgekoppelt von Entscheidern	offen	eher geschlossen, politische
	Akzeptanz(Y3)	eher niedrig, Dominanz der Politik	relativ hoch	eher niedrig (öV hoch)
<b>Güter, Terminals</b>	Offenheit Formulierung (X3)	geschlossen	eher geschlossen, Experten/Wirtschaft	eher geschlossen, Alpeninitia-
	Akzeptanz (Y3)	relativ niedrig (Berlin)	relativ hoch	hoch
<b>Finanzierung</b>	Offenheit Formulierung (X3)	geschlossen (Einfluss Lobbygruppen)	von geschlossen bis offen	eher geschlossen, Vorlage
	Akzeptanz (Y3)	relativ hoch	relativ niedrig	hoch

Hypothese 5 lässt sich kaum bestätigen. Offene Formulierungsprozesse machen nur dann einen Sinn, wenn die entsprechenden Resultate auch tatsächlich in der Entscheidungs- und Vollzugsphase berücksichtigt werden. Die Schweiz machte relativ gute Erfahrungen mit eher geschlossenen Politikformulierungsprozessen, deren Resultate aber im Vorfeld von Volksabstimmungen relativ offen diskutiert wurden. In den Niederlanden ist es aus politischen Gründen nötig, relativ offene politische Prozesse einzurichten, ansonsten organisiert sich Widerstand auf regionaler Ebene, bei den Lobbygruppen und in der Wirtschaft.

**Hypothese 6:** Je mehr es gelingt, „win-win“ Situationen zu schaffen, um so höher ist die Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess.

Massnahmenbündel/Variable		Deutschland	Niederlande	Schweiz
<b>Agglomeration</b>	„win-win“ Situationen (X4)	eher wenig, aber zunehmend	ja	eher wenig
	Akzeptanz (Y3)	eher tief	relativ hoch	eher tief
<b>Güter, Terminals</b>	„win-win“ Situationen (X4)	eher wenig	ja	eher wenig, zunehmend
	Akzeptanz (Y3)	relativ niedrig	relativ hoch	eher hoch
<b>Finanzierung</b>	„win-win“ Situationen (X4)	ja	eher wenig	z.T. aus föderalistischen Gründen
	Akzeptanz (Y3)	relativ hoch	niedrig	eher hoch

Hypothese 6 ist bestätigt. Die Schaffung von „win-win“ Situationen – sei es über Verhandlungen, sei es über politische Kompromisse – erhöht die Akzeptanz nachhaltiger Verkehrsmassnahmen. Besonders in Deutschland ist ersichtlich, dass die Grünen – seit sie in die Regierungskoalition eingebunden sind – zunehmend an der Schaffung von „win-win“ Situationen mitzuwirken bereit sind. In den Niederlanden wird weit herum akzeptiert, dass „win-win“ Situationen vor allem eine wirtschaftliche

Ausrichtung haben. In der Schweiz hat die Schaffung von „win-win“ Situationen eine eher föderalistische Ausrichtung.

**Hypothese 7:** Je sachlicher die Diskussion um nachhaltige Verkehrsmassnahmen geführt werden kann, desto höher ist Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess.

Massnahmenbündel/Variable		Deutschland	Niederlande	Schweiz
<b>Agglomeration</b>	Sachlichkeit (X5)	niedrig bis mittel	hoch	niedrig
	Akzeptanz (Y3)	niedrig	hoch	niedrig
<b>Güter, Terminals</b>	Sachlichkeit (X5)	hoch	hoch	mittel bis hoch
	Akzeptanz (Y3)	niedrig	hoch	hoch
<b>Finanzierung</b>	Sachlichkeit (X5)	mittel bis hoch	niedrig	niedrig bis mittel
	Akzeptanz (Y3)	hoch	niedrig	hoch

Hypothese 7 wird mehrheitlich gestützt. Sachlichkeit erhöht tendenziell die Akzeptanz im politischen Prozess. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass die politische Auseinandersetzung häufig zuerst stattfindet, um dann durch mehr Sachlichkeit abgelöst zu werden. Oder in anderen Worten: Es ist nicht klar, ob es eine relative hohe Akzeptanz braucht, damit ein politisches Problem überhaupt mit mehr Sachlichkeit behandelt werden kann.

**Hypothese 8:** Je stärker lernorientiert die verkehrspolitische Diskussion ausgerichtet ist, umso höher ist die Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik.

Massnahmenbündel/Variable		Deutschland	Niederlande	Schweiz
<b>Agglomeration</b>	Lernorientierung (X6)	mittel bis stark	stark	wenig
	Akzeptanz (Y3)	niedrig	hoch	niedrig
<b>Güter, Terminals</b>	Lernorientierung (X6)	mittel	stark	mittel
	Akzeptanz (Y3)	niedrig	hoch	hoch
<b>Finanzierung</b>	Lernorientierung (X6)	mittel	wenig bis mittel	wenig
	Akzeptanz (Y3)	hoch	niedrig	hoch

Hypothese 8 ist eher bestätigt. Vor allem in Deutschland und den Niederlanden erhöhen die Lernmöglichkeiten die Akzeptanz von nachhaltigen Verkehrsmassnahmen. In der Schweiz findet Lernen meist über die politische Auseinandersetzung im Rahmen von Volksabstimmungen statt. Die Politikformulierungsprozesse sind wenig lernorientiert. Trotzdem kann die Akzeptanz hoch sein, sofern eine Debatte im Vorfeld der Abstimmungen stattfindet.

*Hypothesen zur Ausgestaltung der politischen Massnahmen:*

**Hypothese 9:** Lenkungsabgaben mit Zweckbindung der Einnahmen verfügen über eine höhere Akzeptanz im politischen Prozess als Lenkungsabgaben ohne Zweckbindung.

Massnahmenbündel/Variable		Deutschland	Niederlande	Schweiz
<b>Agglomeration</b>	Lenkungsabgaben mit Zweckbindung (X7)	keine (Ökosteuer)	z.T. unklar, Infrastruktur	keine
	Akzeptanz (Y3)	eher tief	eher hoch	eher tief
<b>Güter, Terminals</b>	Lenkungsabgaben mit Zweckbindung (X7)	Lkw-Gebühr (Ökosteuer)	z.T. unklar, Road Pricing	LSVA
	Akzeptanz (Y3)	hoch	mittel	hoch
<b>Finanzierung</b>	Lenkungsabgaben mit Zweckbindung (X7)	Lkw-Gebühr (Ökosteuer)	keine, ev. Road Pricing	LSVA, (Vignette)
	Akzeptanz (Y3)	hoch	niedrig	hoch

Hypothese 9 ist eher bestätigt. Falls Lenkungsabgaben diskutiert werden oder bereits eingeführt sind, ist deren Akzeptanz höher bei klarer Zweckbindung der Einnahmen. Dies trifft vor allem bei Belastungen des Schwerverkehrs zu; in Deutschland und der Schweiz hat der Schwerverkehr aber sicher eine schwächere Lobby als in den Niederlanden. Auch die deutsche Ökosteuer (Mineralölabgabe) fliesst über die Sozialversicherung an die Bevölkerung zurück. Die Akzeptanz dürfte zunehmen, sofern andere Faktoren wie der generelle Energiepreis nicht allzu stark schwanken. Bezüglich Road Pricing fehlen weitgehend die Erfahrungen. In den Niederlanden wird einfach davon ausgegangen, dass die Zahlenden (grosse Agglomerationen, Pendler) auch von den Einnahmen am meisten profitieren wollen.

**Hypothese 10:** Je weniger mit Geboten und Verboten operiert wird, desto höher ist die Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess.

Massnahmenbündel/Variable		Deutschland	Niederlande	Schweiz
<b>Agglomeration</b>	Verbote/Gebote (X8)	viele	wenig	viele
	Akzeptanz (Y3)	relativ niedrig	relativ hoch	relativ niedrig
<b>Güter, Terminals</b>	Verbote/Gebote (X8)	wenig	wenig	viele
	Akzeptanz (Y3)	niedrig	hoch	eher hoch
<b>Finanzierung</b>	Verbote/Gebote (X8)	wenig	wenig	viele
	Akzeptanz (Y3)	hoch	niedrig	hoch

Hypothese 10 ist nicht bestätigt. Die Akzeptanz von Steuerungsinstrumenten hängt stark ab von politisch-administrativen Traditionen im jeweiligen Vergleichsland. In Deutschland und der Schweiz haben restriktive Instrumente die besseren Chancen, akzeptiert zu werden, als in den Niederlanden.

**Hypothese 11:** Je stärker die Verkehrsmassnahmen in die Lebenswelt der Adressaten eingreifen, um so tiefer ist deren Akzeptanz im politischen Prozess.

Massnahmenbündel/Variable		Deutschland	Niederlande	Schweiz
<b>Agglomeration</b>	Eingriff in Lebenswelt (X9)	mittel bis hoch	wenig	mittel bis hoch
	Akzeptanz (Y3)	niedrig	hoch	niedrig
<b>Güter, Terminals</b>	Eingriff in Lebenswelt (X9)	wenig bis mittel	wenig	wenig bis mittel
	Akzeptanz (Y3)	eher niedrig	hoch	hoch
<b>Finanzierung</b>	Eingriff in Lebenswelt (X9)	mittel	wenig	mittel bis hoch
	Akzeptanz (Y3)	hoch	niedrig	hoch

Hypothese 11 ist nicht bestätigt. Im politischen Prozess spielt die Lebenswelt der Adressaten keine grosse Rolle. Einzig in Deutschland scheinen Politiker auf die Lebenswelt ihrer Wähler viel Rücksicht zu nehmen. Verständlicherweise betrifft die Agglomerationspolitik noch am ehesten die Lebenswelt der Adressaten, d.h. dort stossen Massnahmen mit hohem Eingriffsgrad auf niedrige Akzeptanz.

**Hypothese 12:** Je umfassender eine nachhaltige Verkehrspolitik ausgestaltet ist, um so tiefer ist deren Akzeptanz im politischen Prozess.

Massnahmenbündel/Variable		Deutschland	Niederlande	Schweiz
<b>Agglomeration</b>	„Inclusiveness“ (X10)	wenig umfassend	umfassend	wenig umfassend
	Akzeptanz (Y3)	niedrig	hoch	niedrig
<b>Güter, Terminals</b>	„Inclusiveness“ (X10)	wenig umfassend	wenig umfassend	umfassend
	Akzeptanz (Y3)	eher niedrig	hoch	hoch
<b>Finanzierung</b>	„Inclusiveness“ (X10)	umfassend	wenig umfassend	umfassend
	Akzeptanz (Y3)	hoch	niedrig	hoch

Hypothese 12 ist nicht bestätigt. Umfassende Konzepte, die gut begründet sind, haben durchaus Chancen auf eine hohe Akzeptanz zu stossen.



**Hypothese 13:** Je besser die Verknüpfung kurzfristiger Vollzugsschritte mit dem langfristigen Wirkungshorizont einer nachhaltigen Verkehrspolitik gelingt und auch vermittelt werden kann, um so höher ist deren Akzeptanz im politischen Prozess.

Massnahmenbündel/Variable		Deutschland	Niederlande	Schweiz
<b>Agglomeration</b>	Verknüpfung kurz- und langfristig (X11)	kaum bzw. spät	stark	kaum bzw. spät
	Akzeptanz (Y3)	niedrig	hoch	niedrig bis mittel
<b>Güter, Terminals</b>	Verknüpfung kurz- und langfristig (X11)	kaum bzw. spät	stark	kaum bzw. spät
	Akzeptanz (Y3)	niedrig	hoch	hoch
<b>Finanzierung</b>	Verknüpfung kurz- und langfristig (X11)	wenig, aber zunehmend	eher wenig	kaum
	Akzeptanz (Y3)	hoch	niedrig	hoch

Die Ergebnisse zu Hypothese 13 sind widersprüchlich. Langfristig im Sinne von nachhaltig hat wenig Einfluss auf die Akzeptanz. Hier würde es mehr Informationen brauchen. Langfristig im Sinne von mehr als eine Legislaturperiode hat einen positiven Effekt auf die Akzeptanz. Durchdachte Finanzierungsmodelle stossen auf breite und vermutlich stabile Akzeptanz. In den Niederlanden ist sehr viel sehr langfristig ausgerichtet; die unmittelbaren Auswirkungen sind für die Adressaten schwer absehbar. Die Akzeptanz für derartige Konzepte ist relativ hoch.

*Hypothesen zu Rahmenbedingungen und Problemlagen (Kontrollhypothesen)*

**Hypothese 14:** Die länderspezifischen verkehrspolitischen Problemlagen in den Vergleichsstaaten führen zu unterschiedlichen Strategien der Akzeptanzbeschaffung in der Verkehrspolitik.

<i>Massnahmenbündel/Variable</i>		<b>Deutschland</b>	<b>Niederlande</b>	<b>Schweiz</b>
<b>Agglomeration</b>	<i>Problemlage (X12)</i>	<i>Druck nur im Westen (Staus, Aufschwung Ost)</i>	<i>Druck gross (Mainports, Staus)</i>	<i>Druck eher gering</i>
	<i>Strategien (Y4)</i>	Infrastrukturausbau	Verkehrsmanagement, Road Pricing	kantonale Gesamtverkehrskonzepte, öV
<b>Güter, Terminals</b>	<i>Problemlage (X12)</i>	<i>Druck geringer als erwartet (Aufschwung Ost)</i>	<i>Druck gross (Mainports)</i>	<i>Druck gross (Transit)</i>
	<i>Strategien (Y4)</i>	Planung (Konzept), Staatsbetrieb, Subventionen	Marktmechanismen, Infrastruktursubventionen	Marktmechanismen, Betriebssubventionen
<b>Finanzierung</b>	<i>Problemlage (X12)</i>	<i>Druck gross (Aufschwung Ost)</i>	<i>Druck mittel (Grossprojekte)</i>	<i>Druck gross (Grossprojekte)</i>
	<i>Strategien (Y4)</i>	Verteilung neu generierter Einnahmen „Empfängersymmetrie“, Kompromiss der Verkehrsträger	kaum (am ehesten Public Private Partnership und Zahler-Empfänger Kongruenz bei Road Pricing)	ganzheitlicher Ansatz (FinöV), Interessenausgleich

Hypothese 14 ist bestätigt, die Strategien in den Vergleichsstaaten fallen recht unterschiedlich aus. In Deutschland und den Niederlanden besteht ein grosser Problemdruck bei der Stausituation; entsprechend wird auch mit Lenkungsabgaben argumentiert (vgl. das deutsche Anti-Stauprogramm). In der Schweiz ist der Druck – relativ gesehen – geringer; die grossen Investitionen stehen im Rahmen von Gesamtkonzepten, die sowohl europäisch wie umweltpolitisch „verkauft“ werden. Beides spielt in Deutschland und den Niederlanden eine geringere Rolle.

**Hypothese 15:** Die länderspezifische Ausgestaltung des politischen Systems in den Vergleichsstaaten führt zu unterschiedlichen Strategien der Akzeptanzbeschaffung in der Verkehrspolitik.

<i>Variable/Massnahmenbündel</i>		<b>Deutschland</b>	<b>Niederlande</b>	<b>Schweiz</b>
<i>Politische Strukturen (X13)</i>		Föderalismus, repräsentative Demokratie	Zentralismus, repräsentative Demokratie	Föderalismus, direkte Demokratie
<i>Strategien (Y4)</i>	<b>Agglomeration</b>	teilweise offene Planungen, dezentrale Prozesssteuerung	Offene Planung durch Zentralstaat (Dezentralisierungstendenzen)	Respektierung Gemeindeautonomie
	<b>Güter, Terminals</b>	Planung (Konzept), Staatsbetrieb, Subventionen	Marktmechanismen, Infrastruktursubventionen	Marktmechanismen, Betriebssubventionen
	<b>Finanzierung</b>	Verteilung neu generierter Einnahmen „Empfängersymmetrie“, Kompromiss der Verkehrsträger	kaum (am ehesten Public Private Partnership und Zahler-Empfänger Kongruenz bei Road Pricing)	ganzheitlicher Ansatz (FinöV), Interessenausgleich

Die Beurteilung der Hypothese 15 fällt aufgrund der Kombination der Ausprägungen in der unabhängigen Variable ‚Politische Strukturen‘ (X13) nicht leicht. Der föderalistische Staatsaufbau lässt sich beim Massnahmenbündel Agglomerationen relativ gut erkennen. Hier widerspiegeln sich die föderalistischen Strukturen, während in den Niederlanden eine zentrale Vorgehensweise gewählt wird. Aber auch in den Niederlanden ist im Agglomerationsbereich eine Tendenz zur Dezentralisierung erkennbar. Weiter setzen die föderalistischen Staaten Deutschland und Schweiz auch eher Strategien der Akzeptanzbeschaffung im Bereich Finanzierung ein. Diese gehen in beiden Staaten in die Richtung, die relevanten Akteure in breit angelegten Lösungen zufriedenzustellen. Die zentralistisch organisierten Niederlande hingegen verzichten hier weitgehend auf entsprechende Strategien. Im Bereich des Kombinierten Verkehrs/Terminals hingegen zeigt sich ein abweichendes Muster. Hier verlassen sich die Niederlande und die Schweiz auf die Marktmechanismen, während Deutschland – mit unterschiedlichem Erfolg – einen planenden Ansatz verfolgt. Dies würde man aufgrund der Hypothese 15 nicht in dieser Art erwarten. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Hypothese im Rahmen dieser Untersuchung nur fallweise gestützt werden kann.

**Hypothese 16:** Die länderspezifische politische Kultur in den Vergleichsstaaten führt zu unterschiedlichen Strategien der Akzeptanzbeschaffung in der Verkehrspolitik.

Variable/Massnahmenbündel		Deutschland	Niederlande	Schweiz
Politische Kultur (X14)		Konkurrenz, Parteien	Konsens, Berater	Konsens, Verbände,
Strategien (Y4)	<b>Agglomeration</b>	teilweise offene Planungen, dezentrale Prozesssteuerung	Offene Planung durch Zentralstaat (Dezentralisierungstendenzen)	Respektierung Gemeindeautonomie
	<b>Güter, Terminals</b>	Planung (Konzept), Staatsbetrieb, Subventionen	Marktmechanismen, Infrastruktursubventionen	Marktmechanismen, Betriebssubventionen
	<b>Finanzierung</b>	Verteilung neu generierter Einnahmen „Empfängersymmetrie“, Kompromiss der Verkehrsträger	kaum (am ehesten Public Private Partnership und Zahler-Empfänger Kongruenz bei Road Pricing)	ganzheitlicher Ansatz (FinöV), Interessenausgleich

Der Zusammenhang zwischen der politischen Kultur und den Strategien der Akzeptanzbeschaffung ist in den drei gewählten Massnahmenbündeln explizit kaum zu erkennen. Die Hypothese 16 muss in der vorliegenden Form verworfen werden. Die in den Fallstudien enthaltenen Aussagen weisen aber darauf hin, dass die Hypothese in abgeänderter Form möglicherweise zutreffen könnte. Aufgrund der vorliegenden empirischen Evidenz lässt sich vermuten, dass die politische Kultur zwar nicht die Strategien der Akzeptanzbeschaffung selbst beeinflusst, hingegen sehr wohl die Art und Weise, wie diese Strategien eingesetzt werden.

### Zusammenfassung

Wie der Zusammenstellung der Resultate aus der Hypothesenüberprüfung in Tabelle 8.7 zu entnehmen ist, konnte die Mehrheit der postulierten Hypothesen im Rahmen der Fallstudien zu den drei Vergleichsländern und drei Massnahmenbündeln nicht oder nur teilweise bestätigt werden.

**Tabelle 8.7: Resultate der Hypothesenüberprüfung: Zusammenfassung**

Hypothesengruppen	bestätigt	teilweise bestätigt	nicht bestätigt
Hypothesen zur Artikulierung des Nachhaltigkeitskonzeptes		Hypothesen 1 bis 4	
Hypothesen zur Ausgestaltung des politischen Prozesses	Hypothese 6	Hypothese 7 Hypothese 8	Hypothese 5
Hypothesen zur Ausgestaltung der politischen Massnahmen		Hypothese 9 Hypothese 13	Hypothese 10 Hypothese 11 Hypothese 12
Hypothesen zu Rahmenbedingungen und Problemlagen (Kontrollhypothesen)	Hypothese 14	Hypothese 15	Hypothese 16

Als klar bestätigt gelten können lediglich zwei Hypothesen. Dies sind:

**Hypothese 6:** Je mehr es gelingt, „win-win“ Situationen zu schaffen, um so höher fällt die Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess aus.

**Hypothese 14:** Die länderspezifischen verkehrspolitischen Problemlagen in den Vergleichsländern führen zu unterschiedlichen Strategien der Akzeptanzbeschaffung in der Verkehrspolitik.

Die Bestätigung der Hypothese 14 zeigt auf, dass die länderspezifischen Rahmenbedingungen eine gewichtige Rolle spielen und dass die hier gewählte Vorgehensweise, diese angemessen zu berücksichtigen, zweckmässig ist.

Bei den materiell interessierenden Hypothesen sind wir nur gerade im Falle der „win-win“ Situationen zu einer klaren Bestätigung gekommen. Es bestehen zwar eine Vielzahl von Beispielen, in denen die von uns herausgearbeiteten Faktoren einen positiven Einfluss auf die Akzeptanz gezeigt haben, in systematischer Weise scheint dies in unseren Fallstudien aber nur mit der Schaffung von „win-win“ Situationen zu gelingen.

Es wäre jedoch überstürzt, wegen dieses Resultates die übrigen Hypothesen pauschal zu verwerfen. Zumindest bei jenen Hypothesen, die teilweise bestätigt wurden, lohnt sich eine vertiefte Prüfung. Dabei ist speziell zu berücksichtigen, dass sich in den hier vorliegenden, komplexen Zusammenhängen mannigfaltige Interaktionsmöglichkeiten ergeben können, welche eine detailliertere Untersuchung rechtfertigen.



## 9 Folgerungen und Empfehlungen

Zunächst ein wichtiges Resultat in Kürze: Die schweizerische Verkehrspolitik kann sich im Vergleich mit den Niederlanden und Deutschland sehen lassen, und zwar sowohl bezüglich Nachhaltigkeit wie bezüglich Akzeptanz und Umsetzungsgrad. Trotz der insgesamt positiven Bilanz für die schweizerische Verkehrspolitik wollen wir es nicht versäumen, einige Ansatzpunkte zu benennen, wo und wie die Schweiz von den beiden Vergleichsstaaten lernen kann.

### 9.1 Rahmenbedingungen und Voraussetzungen

Die **direkte Demokratie**, also das Gebot der Partizipation in einer nachhaltigen Verkehrspolitik, hat sich in der Schweiz gut bewährt. Im Gegensatz zu Deutschland und den Niederlanden verfügt die Schweiz über sanktionierte Verkehrskonzepte und Finanzierungsmodelle. Die direkte Demokratie und der ausgeprägte Föderalismus in der Schweiz haben aber auch Nachteile: So ist es schwierig, langfristige Konzepte zu vermitteln und den Entscheidungsprozess entsprechend auszugestalten. Gerade das Beispiel der **Nachhaltigkeit** hat gezeigt, dass die frühe und systematische Verankerung des Nachhaltigkeitsbegriffes, wie in den Niederlanden geschehen, Vorteile aufweist. So konnte die nachhaltige Verkehrspolitik entpolitisiert und auf eine sachliche Diskussionsbasis gebracht werden. Es werden unabhängige Beratungsorgane und andere fachorientierte Gremien ganz bewusst dafür eingesetzt, langfristige, innovative, zum Teil gar „utopische“ Strategien und Konzepte auszuarbeiten und in die Öffentlichkeit zu tragen. Langfristige Konzepte sollten aber auch mit kurzfristigen, weniger umfassenden Massnahmen verknüpft werden, ansonsten bleibt vieles im Planungsstadium und unverbindlich. Gerade die Schweiz wäre an sich geeignet, langfristige Konzepte zu verfolgen und mit den kurz- und mittelfristigen Massnahmen zu koppeln, weil das schweizerische politische System weniger als die repräsentativen Systeme auf die Wahltermine ausgerichtet ist und weil in der Schweiz einmal getroffene Entscheide in verlässlicherer Weise umgesetzt werden.

Ein wichtiges Anliegen der Verkehrspolitik ist die Grundversorgung. Diese ist in der Schweiz und den Niederlanden weitgehend gewährleistet, weil die staatliche Einflussnahme auf die private wie öffentliche Infrastruktur gegeben ist. Die Trassenpreise können durch staatliche Subventionen tief gehalten werden. In Deutschland ist die Grundversorgung ein Problem, weil sich der Staat im öffentlichen Verkehr weniger stark engagiert. In diesem Sinne ist das relativ gute **Image** der Schweizer Bahn-, Tram- und Busbetriebe ein wichtiges „Kapital“ für die Stellung des öffentlichen Verkehrs. Davon zeugt die hohe Akzeptanz der bundesrätlichen Verkehrspolitik in der Schweiz (etwa bei der Infrastrukturfinanzierung oder bei der Einführung von Abgaben; vgl. dazu Vatter et al. 2000). Dieses Image sollte bewusst gepflegt werden.

### 9.2 Ausgestaltung der politischen Prozesse

Ungenutztes Potential liegt in der regionalen und netzwerk-orientierten **Zusammenarbeit**, und zwar vor allem in der Schweiz und Deutschland. In den Niederlanden gibt es dazu eine Vielzahl von erfolgsversprechenden Beispielen. Die niederländische Infrastrukturpolitik hat gezeigt, dass die differenzierte **Beteiligung** Betroffener in den Regionen und Gemeinden insgesamt eine positive Auswirkung hat. Vorher, zu Beginn der neunziger Jahre, waren viele grosse Projekte blockiert, weil zu stark eine

„top-down“ Politik betrieben wurde. Die gleichen Erfahrungen machte die Schweiz im Rahmen der Bahn-2000-Planung.

Generell kann die Akzeptanz erhöht werden, wenn bewusst lernorientierte Gremien und Prozesse geschaffen werden. Offene Formulierungsprozesse machen aber nur dann einen Sinn, wenn die entsprechenden Resultate auch tatsächlich in der Entscheidungs- und Vollzugsphase berücksichtigt werden; diese Kluft besteht besonders in Deutschland, aber zum Teil auch in den Niederlanden. Ein ‚Forum für Nachhaltige Mobilität‘ – sei es auf nationaler Ebene, sei es auf Agglomerationsstufe – könnte die Gelegenheit bieten, divergierende Interessen auszutauschen und die gefundenen Konsenslösungen, vor allem auch die langfristigen Aspekte einer nachhaltigen Verkehrspolitik, in den traditionellen politischen Prozess hineinzutragen. Die Herausforderung besteht hier weniger in der Umsetzung einer kooperativen bottom-up-Strategie in der Planungsphase, sondern vielmehr in der Verankerung der Ergebnisse dieser Planungsprozesse in das herkömmliche politische System mit seiner hohen Umsetzungstreue und Rechtsverbindlichkeit.

### 9.3 Ausgestaltung der politischen Massnahmen

Der Staat sollte möglichst optimale Rahmenbedingungen für den **kombinierten Verkehr** schaffen. In den Niederlanden sind entsprechende Konzepte zwar in Diskussion, es fehlen aber die kurz- und mittelfristigen Massnahmen. In Deutschland fehlt z.T. die Lobby für die Förderung der Schienen- und Wasserwege, weil es eine grenzüberschreitende Koordination brauchen würde. Im Gegensatz dazu kann der Strassenbau von einzelnen Ländern gefördert und vorangetrieben werden. Zumindest im Bereich des Transitverkehrs schuf die Schweiz gute Rahmenbedingungen. Dazu gehört, dass z.B. Lenkungsabgaben mit klarer Zweckbindung der Einnahmen versehen werden. Für Road Pricing und eine gut funktionierende Regio- bzw. City-Logistik fehlt in der Schweiz bis anhin der Problemdruck (siehe dazu auch Güller et al. 2000). Trotzdem sollten entsprechende Konzepte vorangetrieben werden. Mit einem ‚Fonds für Nachhaltige Mobilität‘ könnten die entsprechenden Anreize in Agglomerationen und Städten gesetzt werden. Zu beachten ist aber, dass regionale und nationale Terminalkonzepte möglichst auf marktwirtschaftlichen Kriterien basieren sollten. Staatlich definierte Terminalprogramme hinken meist den sich rasch ändernden Marktbedürfnissen hinten nach.

Auf der rechtlichen Ebene braucht es **Entflechtungsstrategien**, d.h. eine klare Aufgabenverteilung zwischen den Staatsebenen und mehr Verantwortung für Regionen und Städte. Insbesondere in der Schweiz könnten Gebietsreformen wie die Schaffung von Grossregionen und Agglomerationsebenen die Umsetzung einer nachhaltigen Verkehrspolitik erleichtern. Hier geht es nicht darum, die verfassungsmässig festgelegten Staatsebenen in Frage zu stellen, sondern einen sinnvollen Perimeter für die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zu definieren. Auch in Deutschland und den Niederlanden sind Entflechtungs- und Dezentralisierungsaktivitäten im Gange. Mit der territorialen Problemdimension haben diese beiden Staaten eindeutig weniger zu kämpfen: In Deutschland sind die meisten Bundesländer sehr gross und das politische System der Niederlande ist vergleichsweise stark zentralisiert.

Das **Lernen** zwischen Einzelstaaten hat seine Grenzen; ebenso gilt es die länderspezifische Ausgestaltung des politischen Systems und die politische Kultur zu berücksichtigen. Die föderalistische Gliederung eröffnet grundsätzlich eine grosse Vielfalt an Lernchancen. In der Verkehrspolitik scheinen diese Möglichkeiten aber nur



in sehr beschränktem Ausmass auch genutzt zu werden. In der Schweiz behindert der stark ausgeprägte Föderalismus bis anhin Lernprozesse eher. In Deutschland wirkt das bestehende Rollenverständnis der politischen Parteien in diese Richtung. Aber auch die niederländischen Verhandlungs- und Vereinbarungskonzepte weisen viele Vollzugsdefizite auf. Um politik- und grenzüberschreitende Lernprozesse zu fördern, sollte die Evaluation (vgl. dazu Balthasar und Bächtiger 2000) als Instrument einer systematischen Auswertung eigener wie fremder Erfahrungen vermehrt eingesetzt werden. Die Evaluation vermag so Lernblockaden zu überwinden und Impulse für eine nachhaltige Ausgestaltung der schweizerischen Verkehrspolitik zu geben.

Wir fassen die Ergebnisse des vorliegenden Forschungsprojektes als Empfehlungen in elf Schritten zur Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik zusammen:

### Elf Schritte zur Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik

1. **Direkte Demokratie:** Die direktdemokratischen Instrumente haben einen positiven Einfluss auf die Nachhaltigkeit in der Verkehrspolitik und sollten deshalb eher gestärkt als abgebaut werden.
2. **Langfristige Konzepte:** Da die Schweiz mit der direkten Demokratie und der Konkordanz über Charakteristiken verfügt, welche die Beständigkeit und Verlässlichkeit politischer Entscheide und deren Realisierung erleichtert, sollte vermehrt dafür gesorgt werden, dass fachorientierte Gremien und Beratungsorgane auch längerfristige Konzepte (und Utopien) entwickeln können.
3. **Nachhaltigkeit:** Das Konzept ‚Nachhaltigkeit‘ sollte – wie dies teilweise schon geschieht – mit einem möglichst breiten Ansatz in der Öffentlichkeit kommuniziert und in systematischer Weise verankert werden.
4. **Image des öffentlichen Verkehrs:** In der Schweiz verfügt der öffentliche Verkehr im allgemeinen und die Grundversorgung im besonderen über ein sehr gutes Image, das bewusst gepflegt werden sollte.
5. **Partizipation:** Infrastrukturplanung sollte mit einem differenzierten Beteiligungskonzept gekoppelt werden, um Blockaden zu verhindern.
6. **„Forum Nachhaltige Mobilität“:** Die überregionale und netzwerk-orientierte Zusammenarbeit ist zu stärken, indem eine für alle am politischen Prozess Beteiligten offen zugängliche Plattform geschaffen wird. Dieses ‚Forum Nachhaltige Mobilität‘ sollte Gelegenheiten zum Austausch divergierender Interessen schaffen, um so Kooperation und Lernen zu fördern. Der Einbindung in die traditionellen politischen Prozesse ist dabei besondere Beachtung zu schenken.
7. **„Fonds Nachhaltige Mobilität“:** Es sollte die Einrichtung eines ‚Fonds Nachhaltige Mobilität‘ geprüft werden, dessen Mittel als Anreize für eine nachhaltige Mobilität eingesetzt werden. Die Ausgestaltung des Fonds könnte in Anlehnung an das Programm ‚Energie 2000‘ erfolgen.
8. **Lenkungsabgaben:** Weil Lenkungsabgaben oft auf Widerstand stossen, sollten hier gezielt „win-win“ Situationen gesucht werden.
9. **Anreize für die regionale Verkehrsentwicklung:** Es sollte ein umfassendes Anreizsystem für Gemeinden und Städten geschaffen werden, um auf lokaler und regionaler Ebene nachhaltig orientierte Verkehrskonzepte zu stärken. Anreize können die Erfolgchancen beispielsweise des kombinierten Verkehrs in der Regio- und City-Logistik steigern.
10. **Entflechtungsstrategien:** Die in der schweizerischen Verkehrspolitik ausgeprägt bestehende Verflechtung sollte reduziert werden, indem an die Verkehrsräume angepasste territoriale Einheiten (wie Agglomerationen und Grossregionen) geschaffen und auch mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet werden.
11. **Lernprozesse durch Evaluation:** Lernchancen in der schweizerischen Verkehrspolitik werden bis anhin noch zu wenig genutzt. Um (auch politik- und grenzüberschreitende) systematische Lernprozesse zu unterstützen, sollte die Evaluation systematisch eingesetzt werden.

## 10 Literatur, Dokumente und Interviews

### 10.1 Literatur und Dokumente

- AMTLICHES BULLETIN DER BUNDESVERSAMMLUNG, Nationalrat, div. Jg.  
 AMTLICHES BULLETIN DER BUNDESVERSAMMLUNG, Ständerat, div. Jg.  
 ANDERSEN, Uwe und WOYKE, Wichard (eds.) (1995). *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.  
 ANDERWEG, Rudy and IRWIN, Galen A. (1993). *Dutch Governments and Politics*, London: Macmillan.  
 ARBEITSGRUPPE KOMBIVERKEHR SCHWEIZ KLV-CH (1998), *Projektbeschreibung KLV-CH Phase 2 (Realisierungsphase) vom 9. Juli 1998*, Zürich: Schweizerische Vereinigung für ökologisch bewusste Unternehmensführung ÖBU.  
 ARGYRIS, Chris and SCHÖN, Donald A. (1996). *Organizational Learning II. Theory, Method, and Practice*, Reading/MA: Addison-Wesley.  
 ATKINSON, M.M. and COLEMAN, W. (1992). „Policy Networks, Policy Communities, and the Problems of Governance“, *Governance* 5/2: 154-180.  
 BAGGEN, John (1994). *Duurzame mobiliteit. Duurzame ontwikkeling en de voorzieningenstructuur van het personenvervoer in de Randstad*, Rotterdam: Tinbergen Institute.  
 BAKER, Susan, KOUSIS, Maria, RICHARDSON, Dick and YOUNG, Stephen (1997). „Introduction: the theory and practice of sustainable development in EU perspective“, in: BAKER, Susan et al. (eds.). *The Politics of Sustainable Development*, London: Routledge, 1-40.  
 BALTHASAR, Andreas und BÄCHTIGER, Christine (2000). *Evaluationskonzept für die schweizerische Verkehrspolitik: Bestandaufnahme bisheriger Ex-Post-Evaluationen und Eckpfeiler für die Weiterentwicklung*, Berichte des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“, Bericht D14, Bern: EDMZ.  
 BARRETT, T.C. (1998). „Development of the Public-Private Partnership in Financing European Transport“, in: EUROPEAN SOCIETY OF TRANSPORT INSTITUTES. *Charging for Transport Infrastructure in Europe*, Brüssels.  
 BARTEL, Rainer und HACKL, Franz (eds.) (1994). *Umweltpolitik*, München: Vahlen.  
 BAUDEPARTEMENT DES KANTONS BASEL-STADT (1998), *Entwurf Verkehrsplan Basel-Stadt*, Basel.  
 BAUDIREKTION DES KANTONS ZÜRICH (1996). *Umweltbericht für den Kanton Zürich*, Zürich: KDMZ.  
 BAUDIREKTION DES KANTONS ZÜRICH (1999). *Luft-Programm – Erfolgskontrollbericht 1998*, Zürich.  
 BECK, U., LASH, S., and GIDDENS, A. (1994). *Reflexive Modernisation. Politics Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge: Polity Press.  
 BENNETT, Colin and HOWLETT, Michael (1993). „The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change“, *Policy Sciences* 25: 275-294.  
 BENNINGHOFF, Martin, KNOEPFEL, Peter, TERRIBILINI, Serge et VARONE, Frédéric (1999). „Aménagement du territoire, politiques infrastructurelles (transports, énergie) et de l'environnement“, in: KLÖTI, Ulrich et al. (eds.). *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich: NZZ, 767-806.  
 BENZ, Arthur (1994). *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*, Baden-Baden: Nomos.  
 BERG, J. Th. J. van den (1988). *Politics in the Netherlands: Traditions and Changes*, Wassenaar: NIAS.  
 BERICHT DES REGIERUNGSRATES AN DEN GROSSEN RAT (1992). Berner S-Bahn/Siedlung, Bern.  
 BEUERMANN, Christiane and BURDICK, Bernhard (1997). „The Sustainability Transition in Germany: Some Early Stage Experiences“, in: O'RIORDAN, Tim and VOISEY, Heather (eds.). *Sustainable Development in Western Europe*, London: Frank Class, 83-107.  
 BEUERMANN, Christiane and JÄGER, Jill (1996). „Climate Change Politics in Germany. How long will any double dividend last?“, in: O'RIORDAN, Tim and JÄGER, Jill (Eds.). *Politics of Climate Change. A European Perspective*, London: Routledge, 186-227.  
 BFS/BUWAL (1999). *Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz. Materialien für ein Indikatorensystem*, Neuenburg: BfS.  
 BLEIJENBERG, Arie and BERG, W.J. van den (1994). *The social costs of traffic. A literature review*, Delft.  
 BLÖCHLIGER, Hansjörg, HERRMANN, Sabine, KUX, Stephan und HEITMANN, Seraina (2000). *Finanzierung des Verkehrs von morgen: Analysen und Reformen*, Berichte des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“, Bericht D9, Bern: EDMZ.  
 BOHNSACK, Ralf (1991). *Rekonstruktive Sozialforschung: Einführung in Methodologie und Praxis qualitativer Sozialforschung*, Opladen: Leske.

- BOTSCHAFT DES BUNDESRATES betreffend das Europäische Übereinkommen über wichtige Linien des internationalen kombinierten Verkehrs und damit zusammenhängende Einrichtungen (AGTC) vom 13. Mai 1992, BBI 1992 III 1057-1118.
- BOTSCHAFT DES BUNDESRATES über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs vom 26. Juni 1996, BBI IV 638-811.
- BOTSCHAFT DES BUNDESRATES über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss) vom 23. Mai 1990, BBI 1990 II 1075-1209.
- BOTSCHAFT DES BUNDESRATES über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik vom 20. Dezember 1982, BBI 1983 I 941-1061.
- BOTSCHAFT DES BUNDESRATES über die Volksinitiative „zum Schutz des Alpengebietes vor dem Transitverkehr“ vom 12. Februar 1992, BBI 1992 II 877.
- BOTSCHAFT DES BUNDESRATES zu einem Bundesgesetz über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 11. September 1996, BBI 1996 V 521-65.
- BOTSCHAFT DES BUNDESRATES zum Transitabkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz, sowie zur trilateralen Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Schweiz und Italien über den kombinierten Verkehr Schiene/Strasse vom 13. Mai 1992, Bundesblatt 1992 III 1057-1118.
- BOTSCHAFT DES BUNDESRATES zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBI 1999 VI 6128-7110.
- BRANDT, Eberhard (1995). „Le trafic transalpin sur nouveaux rails. L'accord entre la Communauté Européenne, l'Autriche et la Suisse dans le domaine du trafic de transit“, *Revue du Marché commune*: 98ff.
- BRANDT, Eberhard (1996). „Verkehrspolitik und transeuropäische Netze“, in: RÖTTINGER, MORITZ und WEYRINGER, Claudia (eds.). *Handbuch der europäischen Integration*, Wien, 917ff.
- BRESSERS, Hans Th. A. and PLETTENBURG, Loret A. (1997). „The Netherlands“, in: JÄNICKE, Martin und WEIDNER, Helmut (eds.). *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building*, Berlin: Springer, 109-131.
- BRP/EJPD (eds.) (1996), *Bericht des Bundesrates über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz*, Bern.
- BRUIJN, J.A. en HEUVELHOF, E.F. de ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid* [Public Steering Instruments], Leiden: Stenfert Kroese.
- BRUNING, A.J.F and SIERSMA, J. (1994), *Grote projecten in Nederland: een analyse van het tijdsbeslag van twintig besluitvormingsprocessen* (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), Den Haag.
- BUITENKAMP, Maria, VENNER, Henk and WAMS, Theo (eds.) (1992). *Action Plan Sustainable Netherlands*. Report Milieudefensie/Friends of the Earth Netherlands, Amsterdam.
- BUKOLD, Steffen (1996), *Kombinierter Verkehr Schiene/Strasse in Europa: Eine vergleichende Studie zur Transformation von Gütertransportsystemen*, Frankfurt a. M. et al.: Lang.
- BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG und BWA (1998). *Raumplanung und nachhaltige Entwicklung: Handlungsansätze für eine nachhaltige Raumentwicklung in der Schweiz*, Bern.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (1996). *Schweizerische Verkehrsstatistik 1994*, Bern.
- BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT (BUWAL) (1992). *Europäische Integration und ökologische Folgen für die Schweiz*. Eine Untersuchung der Arbeitsgemeinschaft Ecosens/IPSO/BHP im Auftrag des BUWAL (Schriftenreihe Umwelt Nr. 177), Bern.
- BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT (BUWAL) (1993). *Umweltabgaben in Europa* (Schriftenreihe Umwelt, Nr. 198), Bern.
- BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT (BUWAL) (1994). *Global Warming and Switzerland: Foundations for a National Strategy*. Report of the Interdepartmental Working Group on the Evolution of the Climate System, Bern.
- BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT (BUWAL) (1995). *Vom Menschen verursachte Luftschadstoffemissionen in der Schweiz von 1900 bis 2010* (Schriftenreihe Umwelt, Nr. 256), Bern.
- BUNDESAMT FÜR VERKEHR (ed.), „Swiss Traffic“, Bern, div. Nrn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (verschiedene).
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR (1994). *Verkehrspolitik*, Bonn (und andere).
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (1999), Investitionsprogramm für den Ausbau der Bundesschienenwege, Bundesfernstrassen und Bundeswasserstrassen in den Jahren 1999-2002, Berlin.
- BÜRGIN, S. und ROUX, M. (1996). „Lernprozesse und Ökologisierung der Wirtschaft - eine Synthese für die Praxis“, in: ROUX, M. und BÜRGIN, S. (eds.). *Förderung umweltbezogener Lernprozesse in Schulen, Unternehmen und Branchen*, Basel: Birkhäuser, 185-203.

- BUSCHOR, Ernst, SCHEDLER, Kuno und STÄGER, Luca (1993), *Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Zürich. Gutachten zuhanden des Regierungsrates des Kantons Zürich*, Bern: Haupt.
- BUSSMANN, Werner, KLÖTI, Ulrich und KNOEPFEL, Peter (1997). *Einführung in die Politikevaluation*, Basel/Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn.
- BUTTON, Kenneth (1992) (ed.). *Europäische Verkehrspolitik. Wege in die Zukunft*, Güterloh: Bertelsmann Stiftung.
- BUTTON, Kenneth (1993). *Transport, the Environment and Economic Policy*, Aldershot: Edward Elgar.
- CAMERON, James and WADE-GERY, Will (1995). „Adressing Uncertainty“, in: Bruno Dente (ed.). *Environmental Policy in Search of New Instruments*, Dordrecht: Kluwer, 95-142.
- CATTACIN, Sandro, KÜHNE, Armin und RÜEGG, Erwin (1991). „Neokorporatismus und Ökologisierung von Politik: Die Rolle des Parlamentes bei der Reform des institutionellen Designs“, in: PARLAMENTSDIENSTE (ed.), *Das Parlament — 'Oberste Gewalt des Bundes'?*, Bern: Haupt, 39-52.
- CENTRAAL BUREAU VOOR STATISTIEK (CBS) (1995). *Zakboek Verkeer en Vervoer 1995*, Den Haag: Sdu.
- CENTRAAL BUREAU VOOR STATISTIEK (CBS) (1996). *Auto's in Nederland*, Den Haag.
- CENTRAAL PLANBUREAU (CPB) (1996). *Economie en milieu: op zoek naar duurzaamheid*, Den Haag: Sdu.
- COENEN, Frans H.J.M., HUITEMA, Dave and O'TOOLE, Laurence J.O. (eds.) (1998). *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*. Dordrecht, Kluwer.
- COHEN, Michael D. and SPROULL Lee S. (eds.) (1996). *Organizational Learning*, Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage.
- COLLIER, Ute (1994). „Global Warming and Energy Policy in the Netherlands; towards sustainable development?“, in: WINTLE, Michael and REEVES, Rachel (eds.). *Rhetoric and Reality in Environmental Policy*, Aldershot: Avebury, 63-83.
- COMMISSIE LANGE TERMIJN MILIEUBELEID (1993). *The environment: towards a sustainable future*, Dordrecht: Kluwer.
- COMMON, Michael (1995). *Sustainability and Policy. Limits to Economics*, Cambridge: University Press.
- CONSEIL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (1997). *Nachhaltige Entwicklung. Aktionsplan für die Schweiz*, Bern.
- COUGHLIN, Joseph (1994). „The Tragedy of the Concrete Commons: Defining Traffic Congestion as a Public Problem“, in: ROCHEFORT, David A. and COBB, Roger W. (eds.). *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*, Lawrence: University Press of Kansas, 138-158.
- DAALDER, Hans and IRWIN, Galen A. (1989). *Politics in the Netherlands: how much change?*, London: Frank Class.
- DAELE, Wolfgang van den, und NEIDHARDT, Friedhelm (eds.). *Kommunikation und Entscheidung* (WZB-Jahrbuch 1996), Berlin: Ed. Sigma.
- DELIEN, R.-J. et al. (1995). *Handhaving van de Wet milieubeheer. Een knelpunteninventarisatie* (Erasmus Studiecentrum voor Milieukunde, Rasterreeks nr.17), Rotterdam.
- DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION (2000), „Departementsstrategie“, online in Internet unter: <http://www.uvek.admin.ch/d/index.htm> [Stand: 10.8.2000].
- DER BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR (ed.). *Verkehr in Zahlen* (versch. Jahre), Bonn.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (1995). *Verkehr in Zahlen*, Bonn.
- DGG (Directoraat Generaal Goederenvervoer) (1999), *Beleidsvisie Goederenvervoer. Naar een vervoersefficiente economie*, Den Haag.
- DIENST FÜR GESAMTVERKEHRSFRAGEN (1991). *Verkehr gestern – heute – morgen*. Daten, Fakten und Informationen zum Schweizerischen Verkehrssystem und zur Schweizerischen Verkehrspolitik (GVF-Bericht 1/91), Bern.
- DIENST FÜR GESAMTVERKEHRSFRAGEN (1992). *Verkehrsverhalten in der Schweiz 1989*, Mikrozensus 1989 (GVF-Bericht 6/91), Bern.
- DIENST FÜR GESAMTVERKEHRSFRAGEN (1996). *Verkehr und Verkehrspolitik in Europa*, bearbeitet von Peter Güller und Roberto De Tommasi, Synergo, Bern.
- DIENST FÜR GESAMTVERKEHRSFRAGEN (1996). *Wege durch die Alpen. Alpenquerender Güterverkehr auf Strasse und Schiene* (GVF-Bericht 1/96), Bern.
- DIENST FÜR GESAMTVERKEHRSFRAGEN (1997a). *Alpenquerender Güterverkehr 1996*. Schwere Nutzfahrzeuge und Gütermengen durch die Schweizer Alpen (Bearbeitung Sigmaplan), Bern.
- DIENST FÜR GESAMTVERKEHRSFRAGEN (1997b). *Umweltindikatoren im Verkehr*. Kennziffern für einen ökologischen Vergleich der Verkehrsmittel (Bearbeitung INFRAS), Bern.
- DIENST FÜR GESAMTVERKEHRSFRAGEN (1998). *Verkehr gestern – heute – morgen*. Daten, Fakten, Politik. Informationen zur schweizerischen Verkehrssystem und zur schweizerischen Verkehrspolitik (GVF-Bericht 1/98), Bern.

- DIETRICH, Willi (1996). „Güterverkehr in Städten - raumplanerische Lösungsbeiträge“, in: *DISP* 124, 17-23.
- DIJST, Martin, SCHENKEL, Walter and THOMAS, Isabelle (Eds.) (2000), *Governing Cities on the Move – Functional and management perspectives on transformations of European urban agglomerations*, Brussels: COST (forthcoming)
- DINKELMAN, Gerda (1995). *Verzuring en broeikas-effect. De wisselwerking tussen problemen en oplossingen in het Nederlandse luchtverontreinigingsbeleid (1970-1994)*, Utrecht: van Arkel.
- DIRECTORAAT GENERAAL GOEDERENVERVOER (DGG) (1999), *Beleidsvisie Goederenvervoer. Naar een vervoersefficiënte economie*, Den Haag.
- DOZIO, Alessandro (1995). *La mobilité quotidienne dans les cinq grandes agglomérations suisses*, Bern: BFS.
- DRIESSEN, P.P.J. and GLASBERGEN, P. (1994). „Het gebiedsgericht milieubeleid“, in: GLASBERGEN, P. (ed.). *Een beleidswetenschappelijke inleiding*, 's-Gravenhage; VUGA, 97-121.
- DUNN, James A. (1994). „Transportation Policy“, in: Stuart S. Nagel (Ed.). *Encyclopedia of Policy Studies*, New York/Basel/Hong Kong: Marcel Dekker, 667-683.
- DUNNE, J.M. (1993). *Environmental Contracts and Covenants: New Instruments for a Realistic Environmental Policy*, Rotterdam.
- DÜSEL, Hansjürg (1994), *Angebotskonzept für einen nachfragegerechten Einzelwagen- und Teilladungsverkehr der SBB*, Diss. Hochschule St. Gallen.
- DYSON, Kenneth (ed.) (1992). *The Politics of German Regulation*, Aldershot.
- ECOPLAN (1997). *Auswirkungen der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und der Ablösung der Gewichtslimite im Strassengüterverkehr* (im Auftrag des Dienst GVF, Bericht Nr. 287), Bern.
- ECOPLAN (1999). *Bernische Verkehrspolitik 2000. Grundsätze, Handlungsbedarf, Massnahmen* (Bericht der Verkehrskonferenz des Kantons Bern), Bern.
- EJPD/EVD (eds.) (1999), *Bericht des Bundesrates über die Kernstädte*, Bern.
- ENG, Franz et al. (eds.) (1997), *Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen: die Auswirkungen auf die Gemeinden*, Bern: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden.
- ENQUETE-KOMMISSION „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages (1994). *Mobilität und Klima, Wege zu einer klimaverträglichen Verkehrspolitik*, Bonn.
- ENQUETE-KOMMISSION „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages (1994). „Handlungsempfehlungen“, in: *Internationales Verkehrswesen* 46.
- EPINEY, Astrid und GRUBER, Reto (1997). *Verkehrspolitik und Umweltschutz in der Europäischen Union. Zur Einbeziehung ökologischer Aspekte im Bereich des Strassen- und Schienenverkehrs*, Freiburg: Universitätsverlag.
- ERNST BASLER + PARTNER AG (1998). *Leitfaden Nachhaltigkeit im Verkehr. Hinweise zur Beurteilung von Forschungsprojekten*, Bern: EDMZ (Bericht M1 vollständig in Internet unter: <http://www.snf.ch/nfp41/home.htm> [Stand 10.2.2000]).
- ERNST BASLER + PARTNER AG (1998). *Nachhaltigkeit im Verkehr – Von Indikatoren zu Massnahmen*.
- ERNST BASLER + PARTNER AG (1998). *Nachhaltigkeit: Kriterien im Verkehr*.
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU (ed.). *European Transport. The Environmental Challenge*, Brüssel.
- EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE (ed.) (1992). *Sustainable mobility in the internal market. The environmental dimension of freight transport in Europe*, Florence.
- EVED/GVF (1996). *Verkehr und Verkehrspolitik in Europa*, bearbeitet von Peter Güller und Roberto De Tommasi, Synergo, Bern.
- EVED/GVF (1997). *Umweltindikatoren im Verkehr*. Kennziffern für einen ökologischen Vergleich der Verkehrsmittel (Bearbeitung INFRAS), Bern.
- FEDERAL ENVIRONMENTAL AGENCY/FRG (1998). *Sustainable Development in Germany: Progress and Prospects*, Berlin: ESV.
- FINAL REPORT TO THE EUROPEAN COMMISSION (1996). *The Domestic Basis of International Environmental Agreements: Modelling National-International Linkages* (EC contract EVSV-CT92-0185).
- FISCHER, Frank and FORESTER, John (eds.) (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, London: UCL Press.
- FRANZEN, Axel (1997). *Umweltbewusstsein und Verkehrsverhalten. Empirische Analysen zur Verkehrsmittelwahl und der Akzeptanz umweltpolitischer Massnahmen*, Zürich: Rüegger.
- FREY, Stefan (1998). „Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz: Vom Rat zur Tat“, *Zürcher Umweltpraxis*, Nr. 16 (Juli 1998), 9-10.
- FRIEDLI, Max (1996). „Allgemeine Verkehrspolitik: Bausteine für eine zukunftsorientierte kohärente Verkehrspolitik“, in: *Die Volkswirtschaft* (8), 10-19.
- FÜHR, Martin and ROLLER, Gerhard (eds.) (1991). *Participation and Litigation Rights of Environmental Associations in Europe*, Frankfurt a.M.:

- GAUDARD, Gaston (1998), « La nécessité de revoir la politique économique régionale en Suisse 1998 », in *DISP* 133: 28-31.
- GEELHAAR, M., RAMSEIER, U. und MUNTWYLER, M. (1996). „Bedeutung 'Regionaler Akteurnetze' für den ökologischen Strukturwandel in der Schweiz“, in: ROUX, M. und BÜRGIN, S. (eds.). *Förderung umweltbezogener Lernprozesse in Schulen, Unternehmen und Branchen*, Basel: Birkhäuser, 87-108.
- GENT, Henk van, and NIJKAMP, Peter (1991). „Devolution of Transport Policy in Europe“, in: BUTTON, Kenneth and PITFIELD, David (eds.). *Transport Deregulation. An International Movement*, London: MacMillan, 25-35.
- GLADDISH, Ken (1991). *Governing from the Center. Politics and Policy-Making in the Netherlands*, London: Hurst.
- GLASBERGEN, P. (1992). „Seven Steps towards an Instrumentation Theory for Environmental Policy“, *Policy and Politics*, 20/ 3, 191-200.
- GÖRLITZ, Axel (1995). *Politische Steuerung. Ein Studienbuch*, Opladen: Leske + Budrich.
- GRIMM, Dieter (ed.) (1994). *Staatsaufgaben*, Baden-Baden: Nomos.
- GÜLLER, Peter, NEUENSCHWANDER, René, RAPP, Matthias und MAIBACH, Markus (2000), *Road Pricing in der Schweiz: Akzeptanz und Machbarkeit möglicher Ansätze im Spiegel von Umfragen und internationaler Erfahrung*, Berichte des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“, Bericht D11, Bern: EDMZ.
- HAJER, M.A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernisation and the Policy Process. A Study of the Acid Rain Controversy in Great Britain and the Netherlands*, Oxford: Clarendon Press.
- HANF, Kenneth (1989). „Deregulation as regulatory reform: the case of environmental policy in the Netherlands“, *European Journal of Political Research*, 17/2, 193-207.
- HANF, Kenneth and JANSEN, Alf-Inge (eds.) (1998). *Governance and Environment in Western Europe. Politics, Policy and Administration*, Essex: Longman.
- HANF, Kenneth and KOPPEN, Ida (1993). *Alternative Decision-Making Techniques for Conflict Resolution. Environmental Mediation in the Netherlands*, Rotterdam: FSW.
- HECLO, Hugh (1974): *Social Policy in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- HESSE, Markus (1995). „Ein runder Tisch für den Wirtschaftsverkehr. Prozessuale Planungs- und Kommunikationsformen“, in: *DISP* 121, 19-24.
- HESSE, Markus (1997). *Wirtschaftsverkehr stadtverträglich*. Der Strukturwandel in der Logistik und seine Bedeutung für die Stadtentwicklung, Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser.
- HESSE, Markus (1998). *Wirtschaftsverkehr, Stadtentwicklung und politische Regulierung*. Zum Strukturwandel in der Distributionslogistik und seinen Konsequenzen für die Stadtplanung, (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, 26), Berlin: Difu.
- HESSE, Markus (1999). „Die Logik der kurzen Wege: Räumliche Mobilität und Verkehr als Gegenstand der Stadtforschung“, *Erdkunde* 53: 317-329.
- HEY, Christian (1996). *The Incorporation of the Environmental Dimension into Freight Transport Policies in the EU – The EU study*, Freiburg: Eures.
- HEY, Christian (1998). *Nachhaltige Mobilität in Europa. Akteure, Institutionen und politische Strategien*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- HICKMANN, Gerd (2000), *Die Zukunft des öffentlichen Personennahverkehrs*. Im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Tübingen.
- HIRSCHI, Christian, SERDÜLT, Uwe und WIDMER, Thomas (1999). „Schweizerische Aussenpolitik im Wandel: Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung“, *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 5/1, 31-56.
- HOFFMANN-RIEM, Wolfgang und SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (eds.) (1990). *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen*, Baden-Baden: Nomos.
- HOLZNAGEL, Bernd (1990). *Konfliktlösung durch Verhandlungen*, Baden-Baden: Nomos.
- HOWLETT, Michael und RAMESH, M. (1993). „Policy-Instrumente, Policy-Lernen und Privatisierung“, in: HÉRITIER, Adrienne (ed.). *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, 245-264.
- HUBER, Joseph (1996). „Nachhaltigkeit. Ein Entwicklungskonzept entwickelt sich....“, *Gaia*, Heft 2, 63-66.
- HUBER, Joseph (1999). „Weltumweltpolitik zwischen Ökologie und Ökonomie“, in: SCHMIDT, G. und TRINCZEK, R. (eds.) *Soziale Welt*, Sonderheft Globalisierung.
- IDA-RIO (1996), *Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz*, Bericht, Bern.
- IDA-RIO (1997), *Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz – Stand der Realisierung*, Bern.
- IMHOF, Rita (1994). *Luftreinhaltung und Verkehr in 11 Kantonen - Situation, Akteure und Massnahmenplan* (Cahiers de l'IDHEAP, Nr.125), Lausanne.

- INTERDEPARTEMENTALER AUSSCHUSS RIO (IDARIO) (1997): *Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz: Stand der Realisierung*, Bern.
- INTERDEPARTMENTAL UNDERGROUND TRANSPORT TASK FORCE (1999), *Underground Freight Transport. A Challenge for the Future. The Link in the Chain. 2<sup>nd</sup> Progress Report*, Den Haag
- INTERNATIONAL UNION OF COMBINED ROAD-RAIL TRANSPORT COMPANIES (UIRR) (2000), Internet: <http://www.uirr.com/> [Stand 1.6.2000].
- JACHTENFUCHS, Markus und KOHLER-KOCH, Beate (eds.) (1996). *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich
- JAMISON, Andrew, EYERMAN, Ron, and CRAMER, Jacqueline (1990). *The Making of the New Environmental Consciousness. A Comparative Study of the Environmental Movements in Sweden, Denmark and the Netherlands*, Edinburgh: University Press.
- JÄNICKE, Martin (1996). „Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik“, in: DERS. (ed.). *Umweltpolitik der Industrieländer*, Berlin: Ed. Sigma, 9-28.
- JÄNICKE, Martin (1997). „The Political System's Capacity for Environmental Policy“, in: JÄNICKE, Martin and WEIDNER, Helmut (eds.). *National Environmental Politics: A Comparative Study of Capacity Building*, Berlin: Springer, 1-24.
- JANSE, Pieter (1996). *The Incorporation of the Environmental Dimension in Freight Transport Policy in the Netherlands*, Delft: CE
- JARASS, Hand D. und NEUMANN, Lothar F. (1994) (eds.). *Leistungen und Grenzen des EG-Umweltschutzes*, Bonn: Economica Verlag.
- JONG, W.M. de (1999), *Internationale Vergelijking Besluitvorming Infrastructuur*, Den Haag: MinV.
- JORDAN, G. and SCHUBERT, K. (1992). „A Preliminary Ordering of Policy Networks Labels“, *European Journal of Political Research* 21: 7-27.
- KANTON ZÜRICH (1995). *Kantonaler Richtplan*, Zürich.
- KANTON ZÜRICH (1998), *Energieplanungsbericht 1998*, Zürich.
- KASPAR, C., LAESSER, Ch. und BIEGER, T. (eds.) (1998). *Schweizerische Verkehrswirtschaft*, Jahrbuch 1997/98, St. Gallen.
- KAUFMANN, Franz-Xaver (ed.) (1991). *The Public Sector - Challenge for Coordination and Learning*, Berlin: Walter de Gruyter, 213-234.
- KEATING, Michael (1993). *Agenda für eine nachhaltige Entwicklung. Eine allgemein verständliche Fassung der Agenda 21 und der anderen Abkommen von Rio*, Genf.
- KENIS, Patrick and SCHNEIDER, Volker (1991). „Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Tollbox“, in: MARIN, Bernd and MAYNTZ, Renate (eds.). *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical considerations*, Frankfurt/Bolder: Campus, 25-62.
- KERN, Kristine (1997). „Politikkonvergenz durch Politikdiffusion – Überlegungen zu einer vernachlässigten Dimension der vergleichenden Politikanalyse“, in: MEZ, Lutz und WEIDNER, Helmut (eds.). *Umweltpolitik und Staatsversagen*. Festschrift für Martin Jänicke zum 60. Geburtstag, Berlin: Edition Sigma, 270-279.
- KICKERT, Walter J.M. et al. (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.
- KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York: Harper Collins.
- KISSLING-NÄF, Ingrid und KNOEPFEL, Peter (1996). „Lernfiguren in der schweizerischen Umweltpolitik“, in: ROUX, M. und BÜRGIN, S. (eds.). *Förderung umweltbezogener Lernprozesse in Schulen, Unternehmen und Branchen*, Basel: Birkhäuser, 159-184.
- KLENKE, Dietmar (1995). *Freier Stau für freie Bürger. Die Geschichte der bundesdeutschen Verkehrspolitik*, Wiesbaden.
- KLIJN, E.H., KOPPENJAN, J.F.M. and TERMEER, C.J.A.M. (1994). *Managing Networks in the Public Sector: a Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks*, Rotterdam.
- KLIMA-BÜNDNIS (1994). *Klimaschutz durch Verkehrsvermeidung*, Frankfurt a. Main.
- KLOK, Pieter-Jan (1989). *Convenanten als instrument van milieubeleid*, Enschede: Universiteit Twente.
- KLÖTI, Ulrich (1982), *Konzeptionelle Politik – Erfolgsrezept oder Alibi?* (Studien zur Politikwissenschaft, Bd. 200), Zürich: PW.
- KLÖTI, Ulrich (1993), „Verkehr, Energie und Umwelt – Die Infrastruktur und ihre Begrenzung“, in: Gerhard Schmid (ed.), *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Band 4: Politikbereiche, Bern: Haupt, 225-300.
- KLÖTI, Ulrich (1996). „Switzerland: Adapting a Working System“, in: OLSON Johan P. and PETERS, B. Guy (eds.). *Lessons from Experience. Experiential Learning in Eight Democracies*, Oslo: Scandinavian University Press.
- KLÖTI, Ulrich (2000), „Regieren im verflochtenen dreistufigen Föderalismus“, in: *Regierungsreform – La réforme gouvernementale*, Bern: Haupt, 105-118.



- KLÖTI, Ulrich und Erwin RÜEGG (1988), „Interessenverbände in der schweizerischen Verkehrspolitik – Überlegungen zu Chancen und Grenzen des Neokorporatismus“, in: *Jean Meynaud ou l'utopie revisitée, Actes du colloque de science politique, Université de Lausanne 1986*, Université de Lausanne: 201-21.
- KLÖTI, Ulrich und WIDMER, Thomas (1996). „Anforderungen an die Evaluationsforschung - Konsequenzen einer Meta-Evaluation“, *Verwaltung und Management*, 2. Jg., Heft 3: 135-137.
- KLÖTI, Ulrich und WIDMER, Thomas (1997). „Untersuchungsdesigns“, in: BUSSMANN, Werner et al. (eds.): *Einführung in die Politikevaluation*. Basel: Helbing & Lichtenhahn: 185-213.
- KLÖTI, Ulrich, HALDEMANN, Theo und SCHENKEL, Walter (1993). *Die Stadt im Bundesstaat - Alleingang oder Zusammenarbeit? Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Agglomerationen Lausanne und Zürich* (Zürcher Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Bd. 17), Zürich: Rüegger.
- KNAAP, Peter van der (1995). „Policy Evaluation and Learning. Feedback, Enlightenment or Argumentation?“, *Evaluation*, Vol.1, No. 2, 189-216.
- KNOEPFEL, Peter (1995). „New Institutional Arrangements for the Next Generation of Environmental Policy Instruments“, in: DENTE, Bruno (ed.). *Environmental Policy in Search of New Instruments*, Dordrecht: Kluwer, 197-233.
- KNOEPFEL, Peter, IMHOF, Rita und ZIMMERMANN, Willi (1994). *Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Wie sich Behörden beim Umweltschutz arrangieren*, Zürich: Bericht 57 des NFP 25.
- KNOEPFEL, Peter, IMHOF, Rita und ZIMMERMANN, Willi (1995). *Luftreinhaltepolitik im Labor der Städte. Der Massnahmenplan – Wirkungen eines neuen Instruments der Bundespolitik im Verkehr*, Basel/Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn.
- KORTEN, M.P.H. (1995). *Voluntary Agreements in the Netherlands – How, why and the results*, Den Haag.
- KREIBICH, Rolf (1994). „Zukunftsforschung und langfristige Politikbewertung im internationalen Vergleich“, in: BÖHRET, Carl et al. (eds.). *Staat und Verwaltung im Dialog mit der Zukunft*, Baden-Baden: Nomos, 67-97.
- KUX, Stephan and SCHENKEL, Walter (1995). „Vom Vorreiter zum Mitläufer? - Schweizerische Luftreinhaltepolitik im internationalen Umfeld“, *Neue Zürcher Zeitung Nr. 81, vom 6. April 1995*.
- KUX, Stephan, SCHENKEL, Walter, WIDMER, Thomas und ZEYEN, Petra (1994). *The Swiss story - Policy formulation and implementation* (EC Contract EVSV-CT 930.85: „The domestic basis of international environmental agreements: modelling national/international linkages“, Basel.
- LENDI, Martin (1998). *Verkehr und Recht. An der Schwelle zu einem neuen Verkehrsrecht*, Zürich: vdf.
- LERZ, S. (1996). *Congestion Theory and Railway Traffic*, Groningen: Diss.
- LIEFFERINK, Duncan and MOL, Arthur P.J. (1997). „Voluntary Agreements as a Form of Deregulation? The Dutch Experience“, in COLLIER, Ute (ed.), *Deregulation and the Environment*, London: Routledge.
- LIEFFERINK, J.D. (1995). *Environmental Policy on the Way to Brussels. The Issue of Acidification Between the Netherlands and the European Community*, Wageningen.
- LIEFFERINK, J.D. (1997). „New Policy Instruments in Dutch Environmental Policy“, in: GOLUP, J. (ed.), *New Instruments for Environmental Protection in the EU*, London: Routledge (draft).
- LINDER, Stephen H. and PETERS, Guy B. (1990). „The Design of Instruments for Public Policy“, in: NAGEL, Stuart S. (ed.), *Policy Theory and Policy Evaluation. Concepts, Knowledge, Causes and Norms*, New York: Greenwood Press, 103-119.
- LOWI, Theodore J. (1964). „American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory“, *World Politics*, 16(4), 677-715.
- LUHMANN, Niklas (1989). „Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag“, *PVS* 30/89, 4-9.
- MÄDER, Stefan (1993). *Kosten-Wirksamkeit von Luftreinhalte-massnahmen. Eine empirische Untersuchung von Verkehrsmassnahmen im Kanton Zürich*, Zürich: Hans Schellenberg.
- MAIBACH, Markus et al. (1998). *Zukunftsgüterbahn – Vorstudie*, Bern: EDMZ.
- MAIBACH, Markus und HESS, Samuel (1996). *The Incorporation of the Environmental Dimension into Freight Transport Policy – Case Study Switzerland*, Zurich: Infras.
- MAIBACH, Markus, ITEN, Rolf und MAUCH, Samuel P. (1993). *Kostenwahrheit im Verkehr. Fallbeispiel Agglomeration Zürich*, Chur/Zürich: Rüegger.
- MAIBACH, Markus, OTT, Walter und SCHREYER, Christoph (1999). *Faire und effiziente Preise im Verkehr*, Chur/Zürich: Rüegger.
- MAIBACH, Markus, VATTER, Adrian, HESS, Samuel und SAGER Fritz (1998). *Schweizerische Verkehrspolitik im Spannungsfeld der Aussenpolitik: Fallbeispiel 28-Tonnen-Limite* (NFP 42 Working Paper, No.2), Bern.
- MAREK, Daniel (1995). *Luftreinhaltung und Verkehr in der Stadt Bern. Akteurnetzwerke der Verkehrsberuhigung und Förderung umweltfreundlicher Verkehrsmittel an vier Beispielen*, Chavannes-près-Renens: Cahier de l'IDHEAP no 143.

- MAUCH U. et al. (1998), *Erneuerung und Stärkung der Städte: Auswirkungen der verschiedenen Bundespolitiken. Eine Diskussionsgrundlage*, Zürich/Bern: Infrac/BRP.
- MAYER-TASCH, P.C., MOLT, W. und TIEFENTHALER, H. (1990). *Transit: Das Drama der Mobilität - Wege zu einer humanen Verkehrspolitik*, Zürich: Schweizer Verlagshaus.
- MAYNTZ, Renate (1993). „Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen“, *PVS-Sonderheft* 24, 39-56.
- MEDIATION GMBH (1996), Standpunkte und Handlungsbereitschaft zum Klimaschutz im Verkehr. Situationsanalyse für den Grossraum Berlin, Berlin.
- MEIER, Ruedi (2000). *Freizeitverkehr: Analyse und Strategien*, Berichte des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“, Bericht D5, Bern: EDMZ.
- MEIER, Ruedi und WALTER, Felix (1991). *Umweltabgaben für die Schweiz. Ein Beitrag zur Ökologisierung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Chur/Zürich: Rüegger.
- MEUSER, Michael and NAGEL, Ulrike (1991). „Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion“, in: GARZ, Detlef and KRAMER, Klaus (eds.), *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 441-471.
- MINISTRY FOR THE ENVIRONMENT (VROM) (1991). *The Netherlands' Memorandum on Climate Change*, Den Haag 1991, Lower House 1990-1991, 22232, no.1-2.
- MINISTRY FOR THE ENVIRONMENT (VROM) (1994). *The Netherlands' National Environmental Policy Plan 2. The Environment: today's touchstone*, Den Haag.
- MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT (V+W) (1996). *Transport in Balance*, Den Haag.
- MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT (V+W) (1993). *Betuweroete*, TK 1992-1993, 22589.
- MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT (V+W) (1998), *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1999-2003* (MIT), Den Haag.
- MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT (V+W) (1998), *Jaarbericht Vervoerend Nederland 1998*, Den Haag.
- MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT (V+W) (1995). *Transactie Bulletin*, July 1995-September 1996.
- MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT (V+W) (1996). *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1997-2004*, TK 1996-1997, 25003, nr.1.
- MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT (V+W) (1999), *Concept Nationaal Verkeers- en Vervoerplan (NVVP)* (unveröffentlichte Version vom 18. Nov. 1999), Den Haag.
- MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT (V+W) (1999), *Beleideffectrapportage 1998. Beleideffectmeting Verkeer en Vervoer*, Den Haag.
- MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT (V+W) (1998), *Meerjarenprogramma infrastructuur en transport 1999-2003*, Den Haag.
- MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT (V+W) (1999), *Meerjarenprogramma infrastructuur en transport 2000-2004*, Den Haag.
- MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT (V+W) (1995 and 1996). *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport* (MIT), Den Haag.
- MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT (V+W) and Adviesdienst Verkeer en Vervoer (1995). *FORWARD. Freight Options for Road, Water and Rail*, Den Haag.
- MOL, Arthur P.J. (1996). „Ecological Modernisation and Institutional Reflexivity: Environmental Reform in the Late Modern Age“, *Environmental Politics*, Vol. 5, No. 2, 302-323.
- NATIONAAL MILIEUBELEIDSPAN 3 (NMP-3) (1998), Den Haag.
- NEU, Helmut (1993). *Umweltpolitik in den Niederlanden. Ein Ueberblick über den 'Nationaal Milieubeleidsplan (NMP)'*, Bochum: G.I.F.
- NEUE ZÜRCHER ZEITUNG (NZZ), diverse Nummern.
- NIEUWENHOF, R. van den (1995). *Verinnerlijking van milieuzorg in bedrijven; een studie over milieuzorg in integraal veranderingsperspectief*, Amsterdam.
- O'RIORDAN, Timothy and JORDAN, Andrew (1996). „Social Institutions and Climate Change“, in: O'RIORDAN, Tim and JÄGER, Jill (eds.). *Politics of Climate Change. A European Perspective*, London: Routledge, 65-105.
- OOSTERHUIS, F.H. and SAVORINI-LOHMAN, A. F. de (1994). „Environment and Taxation: The Case of the Netherlands“, in: OECD (ed.). *Environment and Taxation: The Cases of the Netherlands, Sweden and the United States*, Paris.
- OPSCHOOR, Hans and STRAATEN, Jan van der (1993). „Sustainable Development: An institutional approach“, *Ecological Economics* 7, 203-222.

- PAEHLKE, Robert (1995). „Environmental Values for a Sustainable Society. The Democratic Challenge“, in: FISCHER, Frank and BLACK, Michael (eds.). *Greening Environmental Policy. The Politics of a Sustainable Future*, New York: St. Martin's Press, 129-144
- PEETERS, P.M. (1993). *Goed op weg: naar een trendbreuk in het goederenvervoer*, Amersfoort.
- PERSPECTIVENNOTA VERKEER EN VERVOER (1999), Den Haag.
- PESTMAN, Paul K. (1998): „Dutch Infrastructure Policies, Public Participation and the Environment in the 1990s: The Politics of Interfering Logics“, in: COENEN, Frans H.J.M., HUITEMA, Dave and O'TOOLE, Laurence J.O. (eds.). *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*. Dordrecht, Kluwer, 185-202.
- PFISTER, Gerhard (1998), *Wie Nachhaltigkeit Wirklichkeit werden kann*. Zu den institutionellen Voraussetzungen einer nachhaltigen Entwicklung und der Rolle der politischen Beratung (Arbeitsbericht 112, Akademie für Technologiefolgenabschätzung), Stuttgart.
- PFISTERER, Thomas (1995). „Neue Partnerschaft zwischen Bund und Kantonen“, *Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 96/6, 258-268.
- PLANUNGSBÜRO JUD (1988). *Pilotversuch Basel Gundelingerquartier. Bericht im Auftrag des Polizei- und Militärdepartements und des Baudepartements Basel-Stadt*, Zürich.
- PLANUNGSBÜRO JUD (1990). *Pilotversuch Zürich Hottingen. Bericht im Auftrag der Stadtpolizei Zürich*, Zürich.
- PLATFORM STEDELIJKE DISTRIBUTIE (1997), *Gemeenten en Goederenvervoer. Tipper 1*, Den Haag.
- POLICY DOCUMENT ON ENVIRONMENT AND ECONOMY. TOWARDS A SUSTAINABLE ECONOMY (1998), Den Haag
- POSCHET, Lena, RUMLEY, Pierre-Alain et DE TILIERE, Guillaume (2000). *Plates-formes logistiques multimodales et multiservices*, Berichte des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“, Bericht B9, Bern: EDMZ.
- POWELL-LADRET, Roxanne (1999), *A thematic comparison of transport policy approaches in Europe*. Main report - comparative survey, Rotterdam: AVV (draft).
- PREHN, Marco, SCHWEDT, Birgit und STEGER, Ulrich (1997). *Verkehrsvermeidung – aber wie?*, Bern/Stuttgart: Haupt
- PRIEWASSER, Reinhold (1998). „Verkehrsverlagerungen im Personennahverkehr. Ökologische Bedeutung, Strategien und Potentiale“, in: *DISP* 132, 35-42.
- PRITTWITZ, Volker von (ed.) (1996). *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*, Opladen: Leske & Budrich.
- RAAD VOOR HET MILIEUBEHEER (RMB) (1995), *Draagvlak voor het milieubeleid*. Advies, 's-Gravenhage.
- RAAD VOOR VERKEER EN WATERSTAAT (RVW) (1994). *Advies "Naar een duurzaam SVV"*, Den Haag.
- RAAD VOOR VERKEER EN WATERSTAAT (RVW) (1996). *Kiezen en sturen of regelt men het zelf wil*. Advies over de verbetering van de bereikbaarheid in Nederland, Den Haag.
- RAAD VOOR VERKEER EN WATERSTAAT (RVW) (1998). *Ambities Bundelen. Advies over de Inpassing van Infrastructuur*, Den Haag.
- RAAD VOOR VERKEER EN WATERSTAAT (RVW) (1998). *Ruimtelijke Vernieuwing voor het Goederenvervoer. Advies Lange-termijnbeleid voor het Goederenvervoer, deel 1*, Den Haag.
- RAAD VOOR VERKEER EN WATERSTAAT (RVW) (1998). *SVV-III: Nee, tenzij. Advies lange-termijnbeleid voor verkeer en vervoer*, Den Haag.
- RAAD VOOR VERKEER EN WATERSTAAT (RVW) (1998). *Van de lucht blijven leven. Advies Toekomst van de Luchtvaart*, Den Haag.
- RAAD VOOR VERKEER EN WATERSTAAT (RVW) (1999). *Jaarverslag van de Raad voor verkeer en waterstaat over het jaar 1998*, Den Haag.
- RAAD VOOR VERKEER EN WATERSTAAT (RVW) (1999). *Nederland, let op uw saeck. Advies Technologie, economie en levensstijl; over de betekenis van informatie- en communicatietechnologie*, Den Haag.
- RAAD VOOR VERKEER EN WATERSTAAT (RVW) (1999). *Ruimtelijke Vernieuwing Internationaal Goederenvervoer. Advies Lange-termijnbeleid goederenvervoer, deel 2*, Den Haag.
- RAAD VOOR VERKEER EN WATERSTAAT (RVW) (1999). *Van eindige zaken en blijvende taken. Advies Verkeer- en waterstaatszaken in Europa*, Den Haag.
- REH, Werner (1993). „Die Verkehrspolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Chance oder Risiko für eine umweltgerechte Mobilität?“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B5/93, 34-44.
- RENGELING, Hans-Werner (ed.) (1993). *Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft*, Köln: Carl Heymanns Verlag.
- RIETVELD, Piet and WISSEN, Leo van (1991). „Transport Policies and the Environment. Regulation and Taxation“, in: KRAAN, Dirk Jan and VELD, Roland J. in 't (eds.), *Environmental Protection: Public or Private Choice*, Dordrecht: Kluwer, 91-110.
- RIVM (1988). *Zorgen voor morgen. Nationale Milieuverkenning 1985-2010*, Bilthoven: Samson.

- RÖDER, Rainer (1996). *The Incorporation of the Environmental Dimension into Freight Transport Policies in the EU – The National Case Study Germany*, Freiburg: EURES.
- ROSE, Richard (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy. A Guide to Learning Across Time and Space*, Chatham: House Publishers.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (1995). *Umweltrecht und –politik in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden: Nomos.
- RÜDIG, W. (1995). *Public Opinion and Global Warming*, Glasgow: University of Strathclyde.
- RÜEGG, Erwin (1987). *Neo-Korporatismus in der Schweiz. Verkehrspolitik* (Kleine Studien zur politischen Wissenschaft, Nr. 247), Zürich: FPW.
- RUESCH, Martin und PERREZ, Martin (1998). *Makro-Standortkonzeption und Massnahmen zur Förderung des Kombinierten Ladungsverkehrs Strasse/Schiene in der Schweiz*, Arbeitspapier für Modul-Workshop 4 vom 11. Dezember 1998 (NFP 41).
- RUESCH, Martin, PARAS, Milan und KETTNER, Simon (2000). *Standort- und Transportkonzepte für den Kombinierten Ladungsverkehr*, Berichte des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“, Bericht B2, Bern: EDMZ.
- RUPP, Marco, TRACHSEL, R., KÄLIN, B. und SCHNEEBERGER, K. (1998). *Grossprojekte im Kanton Bern. Auswertung von Fallbeispielen*, Bern: ecoptima.
- RÜTSCH, Bernhard (1996). „Alpeninitiative und Transitabkommen“, in: *Swiss Papers on European Integration* 6/96: 5-35.
- RVW (Raad voor verkeer en waterstaat) (1996). *Kiezen en sturen of regelt men het zelf wil*. Advies over de verbetering van de bereikbaarheid in Nederland, Den Haag.
- RVW (Raad voor verkeer en waterstaat) (1998). *Ambities Bundelen*. Advies over de Inpassing van Infrastructuur, Den Haag.
- RVW (Raad voor verkeer en waterstaat) (1998). *Ruimtelijke Vernieuwing voor het Goederenvervoer. Advies Lange-termijnbeleid voor het Goederenvervoer, deel 1*, Den Haag.
- RVW (Raad voor verkeer en waterstaat) (1998). *SVV-III: Nee, tenzij*. Advies lange-termijnbeleid voor verkeer en vervoer, Den Haag.
- RVW (Raad voor verkeer en waterstaat) (1998). *Van de lucht blijven leven*. Advies Toekomst van de Luchtvaart, Den Haag.
- RVW (Raad voor verkeer en waterstaat) (1999). *Jaarverslag van de Raad voor verkeer en waterstaat over het jaar 1998*, Den Haag.
- RVW (Raad voor verkeer en waterstaat) (1999). *Nederland, let op uw saeck*. Advies Technologie, economie en levensstijl; over de betekenis van informatie- en communicatietechnologie, Den Haag.
- RVW (Raad voor verkeer en waterstaat) (1999). *Ruimtelijke Vernieuwing Internationaal Goederenvervoer. Advies Lange-termijnbeleid goederenvervoer, deel 2*, Den Haag.
- RVW (Raad voor verkeer en waterstaat) (1999). *Van eindige zaken en blijvende taken*. Advies Verkeer- en waterstaatszaken in Europa, Den Haag.
- SABATIER, Paul A. (1993). „Advocacy-Koalition, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik“, in: HÉRITIER, Adrienne (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS Sonderheft 24, 116-148.
- SABATIER, Paul A. and JENKINS-SMITH, Hank C. (1999). „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, in: SABATER, Paul A. (ed.), *Theory of the Policy Process*, Boulder/Oxford: Westview Press: 117-66.
- SABATIER, Paul A. and JENKINS-SMITH, Hank C. (eds.) (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Approach*, Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN (1996). *Umweltgutachten 1996 – Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung*, Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- SCHARPF, Fritz W. (1994). *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt: Campus.
- SCHARPF, Fritz W. (1999). *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt/New York: Campus.
- SCHAUFLE, Hermann (ed.) (1993). *Mobilität und Gesellschaft – Hintergründe und Lösungen unserer Verkehrsprobleme*, München: Landsberg am Lech.
- SCHENKEL, Walter (1995). *Die Luftreinhalte- und Verkehrspolitik in Kanton Basel-Stadt: Politiknetzwerk-Analyse von Verkehrsberuhigungs-Massnahmen* (Cahier de l'IDHEAP, no 150), Zürich, 1995.
- SCHENKEL, Walter (1997). *Same Problems, Different Strategies? - Domestic actor groups dealing with air pollution and climate policies in the Netherlands and in Switzerland*, Paper prepared for the workshop 'Environmental Movements: Local, National and Global', ECPR Joint Session in Berne, 27th February - 4th March 1997.

- SCHENKEL, Walter (1998). *From Clean Air to Climate Policy in the Netherlands and Switzerland - Same Problems, Different Strategies?* Bern/Berlin/New York: Peter Lang Publisher.
- SCHENKEL, Walter (2000). „From Clean Air to Climate Policy in the Netherlands and Switzerland: How Two Small States Deal with a Global Problem“, *Swiss Political Science Review* 6(1): 159-184.
- SCHENKEL, Walter (2000). „Grossregion und Agglomeration: Widerspruch oder Ergänzung?“, in: Thierstein, Alain, Schuler, Martin und Wachter, Daniel (eds.), *Grossregionen. Wunschvorstellung oder Lösungsansatz?*, Bern: Haupt, 39-60.
- SCHENKEL, Walter and KLÖTI, Ulrich (1995). „Zukunftstauglichkeit der Stadt: Politische Lösungsmöglichkeiten von Umwelt- und Verkehrsproblemen“, *Informationsheft Raumplanung* 3/1995.
- SCHENKEL, Walter und SERDÜLT, Uwe (1999), „Bundesstaatliche Beziehungen“, in: KLÖTI, Ulrich et al. (eds.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich: NZZ Verlag, 469-507.
- SCHENKEL, Walter, KUX, Stephan, and MAREK, Daniel (1997). „Subsidiarität und Luftreinhaltung in der Schweiz - aus internationaler, nationaler und lokaler Perspektive“, *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, Vol. 3 (3), 229-257.
- SCHERLER, Stefan M. (1995). *Strukturunterschiede der schweizerischen und europäischen Verkehrsrechtsordnung*, Zürich: Schulthess/Stämpfli+Cie.
- SCHMUCK, Alfred (1996). *Wege zum Verkehr von heute*. Daten, Fakten und Meinungen zu 50 Jahren Verkehr und Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland (1945-1995), Hannover: Grütter.
- SCHULER, Martin, COMPAGNON, Anne und JEMELIN, Christophe (1999), *Die Grossregionen der Schweiz. Die Schweiz im NUTS-Regionalsystem*, Neuchâtel: BFS/BRP.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1997), *Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz: Strategie*, Bern.
- SCHWEIZERISCHER NUTZFAHRZEUGVERBAND ASTAG (2000), „Strassentransport im Dienst der Wirtschaft und der Bevölkerung“, *Strategie 5*, Februar 2000, Internet: <http://www.astag.ch/deutsch/frame1.htm> [Stand 10.8.2000].
- SELNES, Trond Arve (1990). *Environmental Policy Making and Policy Implementation in the Netherlands*, Rotterdam: mimeo.
- SIGMAPLAN (1996). Güterverkehr im Kanton Bern. Vorstudie zuhanden des BVE des Kantons Bern, Bern.
- SMALL, Kenneth A. and GOMEZ-IBANEZ, José A. (1998). „Road pricing for congestion management: the transition from theory to policy“, in: BUTTON, Kenneth J. and VERHOEF, Erik T. (eds.), *Road Pricing, Traffic Congestion and the Environment*, Cheltenham: Edward Elgar, 213-246.
- SOLLBERGER, Kaspar (1996). „Auswirkungen eines EU-Beitritts auf den Transitverkehr“, in: *Swiss Papers on European Integration* 6/96: 37-57.
- SPILLMANN, Andreas, Hansjörg BLÖCHLIGER und Elke STAEHELIN-WITT (1993). *Marktwirtschaftliche Massnahmen im Agglomerationsverkehr: Soziale Gerechtigkeit und politische Akzeptanz*, NFP 41, Forschungsbericht 63.
- STEENHUIS, Peter Henk (1999), *Het stadsinfarct. Overlevingsplannen voor de stad*, Den Haag: SMO.
- STEINMETZ, Remo und POLA, Martin (1997). *Pendlermobilität in der Schweiz*, Bern: BFS.
- STICHTING NATUUR EN MILIEU (SNM) (1994). *De Zaak van den zakenauto. Zeklijke verkeer anders bekeken*, Utrecht.
- STICHTING NATUUR EN MILIEU (SNM) (1995). *Goederenvervoer en milieu*, Utrecht.
- STIL, Herman (1996), *De Megaprojecten. De vier grote werken ten behoeve van de Nederlandse economie*, Den Haag: Sdu uitgevers.
- STRAATEN, Jan van der (1992). „The Dutch National Environmental Policy Plan: to Choose or to Lose“, *Environmental Politics*, Vol. 1, No. 1: 45-71.
- STRAATEN, Jan van der (1994). *Sustainable Development and Public Policy* (WORC Paper 94.03.010/2), Tilburg: KUB.
- STRATEGIE „Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz“ vom 9. April 1997, BBI 1997 III 1045.
- TAGES-ANZEIGER (TA), diverse Nummern.
- TERTOOLEN, G. (1994). *Mit eigen beweging...? Een veldexperiment over beïnvloedingspopingen van het autogebruik en de daardoor opgeroepen psychologische weerstanden*, Utrecht: Jan van Arkel.
- THIERSTEIN, A. und SCHNELL, D. (1998). *Intelligente Konzepte im Güterverkehr – Unternehmensstrategie, Güterverkehr und regionale Entwicklung*, Tagungsband.
- THIERSTEIN, Alain (1998). *Raumordnung und nachhaltige Entwicklung: Handlungsansätze für eine nachhaltige Raumentwicklung in der Schweiz*, hrsg. vom Bundesamt für Raumplanung, Bern: EDMZ.
- THIERSTEIN, Alain und EGGER, Urs Karl (1994), *Integrale Regionalpolitik*. Ein prozessorientiertes Konzept für die Schweiz, Chur/Zürich: Rüegger.

- THÜRER, Daniel (1996). „Switzerland: The Model in Need of Adaptation?“, in HESSE, Joachim Jens and WRIGHT, Vincent (eds.), *Federalizing Europe*, Oxford: University Press, 219-239.
- TOONEN, Theo A.J. and HEUVELHOF, Ernst F. ten (1993). *Democratiseren door covenanten* (Policy and governance in complex networks, Working paper 9), Rotterdam.
- TRANSACTIE (1995). *Bloemlezing Consultatieronde Project Transactie*.
- UMWELTBUNDESAMT (1998). *Nachhaltiges Deutschland. Wege zu einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung*, Berlin: Erich Schmidt.
- UMWELTBUNDESAMT/FEDERAL ENVIRONMENTAL AGENCY (1995). *Massnahmenplan Umwelt und Verkehr – Konzept für eine nachhaltig umweltverträgliche Verkehrsentwicklung in der BRD*.
- V+W (MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT) (1996). *Transport in Balance*, Den Haag.
- V+W (MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT) (1999), *Concept Nationaal Verkeers- en Vervoerplan (NVVP)* (unveröffentlichte Version vom 18. Nov. 1999), Den Haag.
- V+W (MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT) (1999), *Beleideffectrapportage 1998. Beleideffectmeting Verkeer en Vervoer*, Den Haag.
- V+W (MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT) (1999), *Meerjarenprogramma infrastructuur en transport 2000-2004*, Den Haag.
- VATTER, Adrian (1999), „Föderalismus“, in: KLÖTI, Ulrich et al. (eds.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich NZZ Verlag, 77-108.
- VATTER, Adrian, SAGER, Fritz, BÜHLMANN, Marc, MAIBACH, Markus (2000). *Akzeptanz der schweizerischen Verkehrspolitik bei Volksabstimmungen und im Vollzug*, Berichte des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“, Bericht D12, Bern: EDMZ.
- VERKEHRSClub DER SCHWEIZ (VCS) (1991). *Transit durch Granit*, Herzogenbuchsee.
- VNG (1996). *Local environment and sustainability*, Den Haag.
- VNO-NCW (1996), *Efficient en duurzaam*. Nota van de Vereniging VNO-NCW over het klimaatbeleid, Den Haag.
- VOIGT, Rüdiger, (ed.) (1995). *Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?*, Baden-Baden: Nomos.
- VROM (1999), International Peer Review of Dutch Environmental Policy (Publicatiereeks milieustrategie 1999/17), Den Haag
- WAARDEN, Frans van (1992). „Dimensions and Types of Policy Networks“, *European Journal of Political Research*, Special Issue: Policy Networks, Vol.21, No.1-2, 29-52.
- WAGNER, Stefano et al. (2000), *Europäischer Güterverkehr – Einbindung der Schweiz*, Berichte des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“, Bericht B7, Bern: EDMZ.
- WALTER, Felix (ed.) (1998). *20 Jahre Gesamtverkehrskonzeption – wie weiter?*
- WALTER, Felix et al. (1997), *Zentrumslasten und –nutzen*, Hauptbericht, Bern.
- WALTER, Felix et al. (1999), *Legislaturperspektiven in der Verkehrspolitik*, Diskussionspapier und Materialienband des NFP 41, Bern.
- WALTHER, Michael (1996). *Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland - Verselbständigung und politische Steuerung*, Tübingen.
- WÄLTJ, Sonja (1996). „Institutional Reform of Federalism: Changing the Players Rather Than the Rules of the Game“, *Swiss Political Science Review* 2 (2), 113-141.
- WEALE, Albert, O'RIORDAN, Timothy, and KRAMME, Louise (1991). *Controlling Pollution in the Round: Change and Choice in Environmental Regulation in Britain and West Germany*, London.
- WEALE, Albert, PRIDHAM, Geoffrey, WILLIAMS, Andrea and PORTER, Martin (1996). „Environmental Administration in Six European States: Secular Convergence or National Distinctiveness?“, *Public Administration* 74: 255-274.
- WEIDENFELD, Werner und WESSELS, Wolfgang (1994). *Jahrbuch der Europäischen Integration*, Bonn: Europa Union Verlag
- WEIDNER, Helmut (1993), „Der verhandelnde Staat. Minderung von Vollzugskonflikten durch Mediationsverfahren“, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 33, Band: Vollzugsprobleme, Bern: Haupt, 225-244.
- WEIDNER, Helmut (1996). „Freiwillige Kooperationen und alternative Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik“, in: Wolfgang van den Daele und Friedhelm Neidhardt (eds.). *Kommunikation und Entscheidung* (WZB-Jahrbuch 1996), Berlin: Ed. Sigma, 195-231.
- WELFORD, Richard (1995). *Environmental Strategy and Sustainable Development: the Corporate Challenge for the 21st Century*, London/New York: Routledge.
- WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (WRR) (1994), *Rapporten aan de Regering. Duursame risico's: een blijvend gegeven*, Den Haag: Sdu.
- WHITELEGG, John (1993). *Transport for a sustainable future: the case for Europe*, London: Belhaven Press.

- WICKI, Christof (1996). *Das Transitabkommen zwischen der EG und der Schweiz. Die Rollen der Verhandlungspartner im Lichte der Transitpolitik*, Basel: Europainstitut Basel.
- WICKI, Christof (1999). *Nachhaltige Alpenverkehrspolitik. Die bilateralen Landverkehrsverhandlungen im europäischen Spannungsfeld*, Chur: Rüegger.
- WIDMER, Thomas (1991). *Evaluation von Massnahmen zur Luftreinhaltepolitik in der Schweiz. Eine quasi-experimentelle Interventionsanalyse nach dem Ansatz von Box/Tiao*. Zürich: Rüegger.
- WIDMER, Thomas und BINDER, Hans-Martin (1997). „Forschungsmethoden“, in: BUSSMANN, Werner et al. (Hrsg.). *Einführung in die Politikevaluation*, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 214 - 255.
- WIDMER, Thomas, ROTHMAYR, Christine und SERDÜLT, Uwe (1996). *Kurz und gut? Qualität und Effizienz von Kurzevaluationen*. Zürcher Beiträge zur Politikwissenschaft Bd. 19, Chur/Zürich. Rüegger.
- WILLKE, Helmut (1983). *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*, Königstein: Athänum.
- WILLKE, Helmut (1994). „Die Steuerungsfunktion des Staates aus systemtheoretischer Sicht“, in: GRIMM, Dieter (ed.). *Staatsaufgaben*, Baden-Baden: Nomos.
- WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne (1987). *Policy-Analyse. Eine Einführung*, Frankfurt: Campus.
- WINNING, Hans Henning (1997). *Nachhaltigkeit und Effizienz. Aktuelle Beiträge zur Verkehrsplanung*, Kassel: GhK.
- WINSEMIUS, Pieter (1986). *Gast in eigen huis*, Alphen a/d Rijn: Samson.
- WINTLE, Michael (1994). „Rhetoric and Reality in Environmental Issues in the Netherlands and Britain today: An Introduction“, in: Michael Wintle and Rachel Reeve (eds.). *Rhetoric and Reality in Environmental Policy*, Aldershot: Avebury, 1-8.
- WITSEN, Maurits van (1990). „Het kan verkeren: verkeer en vervoer in de volgende eeuw“, in CTLM (ed.), *Het milieu: denkebeelden voor de 21ste eeuw*, Zeist: Kerckebosch.
- WOLFSON, D. J. (1995). *Excess Burdens, Double Dividends and the Taxation of Fossil Fuels*, Rotterdam.
- ZAHORKA, Hans-Jürgen und RAILE, Marcello (eds.) (1995). *Zukunftsaspekte des Alpentransits: Kombi-nierter Verkehr Deutschland-Schweiz/Österreich-Italien*, Sindelfingen: Libertas.
- ZÜRCHER VERKEHRSVERBUND (1998), *Strategie 2001-2005*. Grundsätze über die Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr, Zürich.

## 10.2 Interviews

- BILLWITZ, Günther, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Wirtschaftsverkehr (Berlin, 18. Mai 2000)
- BINKHORST, Gert Jan, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Goederenvervoer, Directie Algemeen Beleid (Den Haag, 29. November 1999).
- BLÜMEL, Hermann, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Berlin, 18. Mai 2000)
- CRAMER, Huub, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Goederenvervoer, Directie Algemeen Beleid (Den Haag, 29. November 1999).
- DIJST, Martin, Utrecht University, Faculty of Geographical Sciences, Urban Research (Utrecht, 1. Dezember 1999).
- DINKELMAN, Gerda H., Raad voor verkeer en waterstaat (Den Haag, 30. November 1999).
- GIGER, Markus, Sektion Verkehr national, Bundesamt für Verkehr (Bern, 20. Juli 2000).
- GINNEKEN, Pieter van, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Goederenvervoer, Projectgroep Incodelta (Den Haag, 29. November 1999).
- HAHN, Wolfgang, Bundesverkehrsministerium, Referat für Grundsatzfragen (Berlin, 22. Mai 2000).
- HEGGER, R.E., Raad voor verkeer en waterstaat (Den Haag, 30. November 1999).
- HESSE, Markus, Freie Universität Berlin, Geographie (Berlin, 19. Mai 2000).
- HEUSER, Tilmann, Verkehrsreferent BUND (Berlin, 23. Mai 2000).
- HUBER, Peter, Hochbau- und Planungsamt Kanton Basel-Stadt (Basel, 5. Mai 2000)
- HUISKAMP, Fritz, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Goederenvervoer, Afdeling Transactie/Modal Shift (Den Haag, 23. November 1999).
- KERKHOF, M.A.G., Raad voor verkeer en waterstaat (Den Haag, 30. November 1999).
- LOTSIEPEN, Gert, Geschäftsführer VCD (Berlin, 18. Mai 2000).
- MARLEN, A.J., Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Directoraat-Generaal Milieubeheer, Directie Geluid en Verkeer (Den Haag, 25. November 1999).
- MASCLEE, Marjolein, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Goederenvervoer, Directie Algemeen Beleid (Den Haag, 29. November 1999).
- RADE, Andreas, Infrastruktureferent Bündnis 90/Die Grünen (Berlin, 23. Mai 2000).
- SCHWABE, Beat, Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (Bern, 4. Mai 2000)
- STÖWE, Ewald, Bundesverkehrsministerium, Güterverkehr (Berlin, 22. Mai 2000).
- TESTONI, Peter, Abteilung Bau, Bundesamt für verkehr (Bern, 4. August 2000).
- VERKOOIJEN, H.J.M., Raad voor verkeer en waterstaat, Algemene Secretaris (Den Haag, 30. November 1999).
- VERRON, Hedwig, Umweltbundesamt (Berlin, 19. Mai 2000).
- WEE, G.P. van, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Coordinator Verkeer en Vervoer, Laboratorium voor Afalstoffen en Emissies (Bilthoven, 26. November 1999).
- WEES, A.A.J. van der, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directie Financieel-Economisch Zaken, Hoofdafdeling Algemeen en Economisch Beleid (Den Haag, 30. November 1999).
- WIELAND, Erwin, Sektion Grundlagen, Bundesamt für Verkehr (Bern, 4. August 2000).
- WIENBERG, Lüder, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Wirtschaftsverkehr (Berlin, 18. Mai 2000).
- WIGGERING, Hubert, Generalsekretär des Sachverständigenrates für Umweltfragen (Wiesbaden, telefonisch, 27. April und 2. Mai 2000).
- WILMER, Herman J.Th., Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Afdeling Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Milieu (Den Haag, 23. November 1999).
- WITTEVEEN, W., Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directie Financieel-Economisch Zaken, Hoofdafdeling Algemeen en Economisch Beleid (Den Haag, 30. November 1999).



### 10.3 Leitfaden für die Experteninterviews

Der nachstehende Leitfaden soll die Vorgehensweise in den leitfadengestützten Interviews in exemplarischer Form aufzeigen. Der Leitfaden ist jeweils auf die spezifische Situation des Gesprächspartner angepasst worden. Die im Leitfaden enthaltenen Fragen sind in den Gesprächen nicht in der hier wiedergegebenen Reihenfolge abgefragt worden. Die Gesprächsleitung konzentrierte sich bei der Gesprächsführung vielmehr auf einen so weit wie möglich natürlichen Gesprächsverlauf. Der Leitfaden diente dabei in erster Linie als Hinweis, um inhaltliche Lücken zu vermeiden.

#### A. Einleitung

Beschreibung der Institution, eigener Einfluss auf Politikgestaltung, Beziehungen zu anderen Akteuren, zentrale Programme und Massnahmen, weitere Schlüsselpersonen und -organisationen

#### B. Programme und Massnahmen

- Was bedeutet Nachhaltigkeit generell in der Verkehrspolitik?
- Welche Konzepte und Massnahmen sind wichtig bei Güterumlagerung/Terminals, Verkehrsmanagement in Agglomerationen und Infrastrukturfinanzierung?
- Was ist realisiert, welche Schritte sind geplant?

#### C. Akzeptanz

- Wie werden die Massnahmen von "unten", z.B. von den Gemeinden, akzeptiert?
- Wie wird die Akzeptanz bei der Bevölkerung beschafft?
- Wie wird die Akzeptanz bei den Interessengruppen beschafft?
- Wie wird die Nachhaltigkeit einer Massnahme interpretiert und beurteilt?
- Wird die Akzeptanz mit ganz speziellen Instrumenten (Information, Verhandlungen, Anreize, etc.) gefördert?

#### D. Prozessgestaltung

- Wie wird der politische Prozess organisiert? Welche Organisationen und Institutionen werden miteinbezogen?
- Welche Instrumente werden bevorzugt? Wie ist das Verhältnis zwischen restriktiven, finanziellen und kommunikativen Instrumenten?
- Wie wird der Prozess gesteuert?
- Welche Verbesserungsmöglichkeiten werden diskutiert?
- Auf welchen institutionellen Ebenen werden welche Entscheide getroffen?
- Welche Zeitperspektiven spielen eine Rolle?

### **E. Erfolg und Realisierung**

- Wie wird der Erfolg der Massnahme und des Akteur-Netzwerkes beurteilt?
- Wie hat sich die Akzeptanz in der Formulierungsphase und in der Implementationsphase verändert?
- Welche Programme und Massnahmen sind realisiert, teilrealisiert oder nicht realisiert?
- Gibt es Umsetzungsdefizite wegen mangelnder Akzeptanz in der Implementationsphase?
- Wie ist das Verhältnis zwischen den Nachhaltigkeitsprinzipien Umwelt, Wirtschaft, Soziales und Netzwerk-Management?

### **F. Lernprozesse**

- Wie kann der Lernprozess bei den Akteuren beschrieben werden?
- Wie stark tragen Lernprozesse zur Akzeptanz von neuen Massnahmen bei?
- Wie stark tragen Lernprozesse zur besseren Prozessgestaltung bei?
- Welche Rolle spielt public-private partnership beim Lernprozess?

**Schweizerischer Nationalfonds, Forschungsrat Abteilung IV**  
**Fonds national suisse, Conseil de la recherche, Division IV**  
**Swiss National Science Foundation, Research Council, Division IV**

Präsident: Prof. Hans Schmid, Hochschule St. Gallen  
Rapporteur PNR 41: Prof. André Musy, EPF Lausanne

**Wissenschaftliche/-r Mitarbeiter/-in im Sekretariat der Abteilung IV**  
**Collaboratrice/-teur scientifique au secrétariat de la Division IV**  
**Scientific secretary of Division IV**

Daniela Jost (1996-1997)  
Dr. Stefan Husi (ab 1998)

**ExpertInnengruppe Groupe d'experts Group of Experts**

Président: Prof. Francis-Luc Perret, EPF Lausanne  
Collaborateur du président: Tristan Chevroulet  
Prof. Bruno Böhlen, Bern  
Dr. Fulvio Caccia, Nationalrat (bis 1998), Bellinzona  
Prof. Michel Frybourg, Groupe ENOES, Paris  
Nikolaus Hilty, BUWAL  
Prof. Ellen Meyrat-Schlee, Büro Z, Zürich / Direktorin Fachhochschule Aargau  
Dr. Jörg Oetterli, Dienst für Gesamtverkehrsfragen EVED (bis 1998), Bern  
Prof. Werner Rothengatter, IWW Universität Karlsruhe  
Prof. Paolo Urio, Université de Genève  
Prof. Carl Hidber, IVT ETH Zürich (1996/97)  
Prof. Ulrich Klöti, Universität Zürich (1997)  
Prof. Denis Maillat, Université de Neuchâtel (1996/97)

**Programmleitung Direction de programme Programme Management**

Felix Walter, ECOPLAN, Bern

